



DEPARTAMENTO DE DIREITO
DOUTORAMENTO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

**A Criação de uma Entidade Quase-Judicial como Órgão de Administração
Eleitoral em Angola**

Tese para a obtenção do grau de Doutor em Direito

Autor: Sebastião Jorge Diogo Bessa

Orientador: Professor Doutor Jorge Cláudio de Bacelar Gouveia

Número do candidato: 20141112

Junho de 2020

Lisboa

Dedicatória

Dedico este projeto especialmente a DEUS (criador da vida) e a mamã muxima, de quem sou devoto.

Dedico também aos meus pais (falecidos), filhos familiares e amigos pelo amor, carinho, sacrifício e compreensão de minha ausência.

A todos quanto direta ou indiretamente me auxiliaram para tornar possível este sonho.

Agradecimentos

Nesta caminhada longa, endereço meus agradecimentos a DEUS todo poderoso.

Ao meu orientador da tese Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, pela fatia que lhe coube, pelas suas correções, sugestões, crítica e incentivos e ao professor Doutor Pedro Trovão do Rosário, pela gentileza com que procedeu á revisão do texto.

Um agradecimento aos meus professores nomeadamente: Constança Urbano, Stella Barbas, Anja Bothe, Diogo Leite Campo, Miguel dos Santos Neves, Luís Guilherme, António Carlos dos Santos e Fernando Piçarra.

Aos meus amigos, colegas e ao eterno explicador, com quem discuti temas ligados ao direito eleitoral e muito aprendi.

Muito Obrigado

Resumo

Esta tese versa sobre “A criação de um Entidade Quase-Judicial como Órgão de Administração Eleitoral em Angola”. Parte do pressuposto que o direito eleitoral assume uma importância fundamental para uma democracia. O direito eleitoral começa por ter a sua estrutura definida na Constituição. A lei ordinária apenas desenvolve os axiomas constitucionais. Não há um modelo a seguir para aprovar leis eleitorais, nem uma receita a seguir quanto ao seu conteúdo e estrutura. Nenhum país pode exportar o seu quadro legal para outro país, dado que o contexto desempenha um papel importante na aplicação das normas internacionais. A validade dos procedimentos eleitorais assegura a legitimidade imperativa que permite o exercício do poder político. As eleições devem ser compreendidas como abrangendo todos os componentes do ciclo e não apenas o dia da eleição ou a campanha eleitoral. Os órgãos de administração eleitoral (OAE) são instituições importantes para a construção da democracia, uma vez que lidam diretamente com a organização de eleições multipartidárias e indiretamente com a governação e a afirmação do Estado de Direito.

O melhor modelo de OAE contribuirá para uma melhor democracia.

Em regra, no final do século XX a maioria das novas democracias têm adotado um modelo similar de administração eleitoral: comissões independentes multipartidárias com base permanente. Estas comissões foram concebidas como uma salvaguarda para o exercício do voto numa atmosfera de desconfiança política e de excessos por parte do poder executivo.

Nas comissões eleitorais de base partidária, procura-se que os comissários tenham mandatos independentes e não revogáveis. Existe geralmente a possibilidade de recurso contencioso das decisões eleitorais, seja em tribunais especializados, seja nos tribunais comuns.

A República de Angola assume-se constitucionalmente como um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o povo exerce a soberania, de forma indireta através dos seus representantes políticos e direta através do referendo e outras formas de participação, como aliás referem os artigos 3.º e 4.º da CRA.

Entendemos que existe um normativo geralmente adequado em relação às eleições, quer pela legislação em vigor, quer pela diferença de órgãos que intervêm nas eleições. Por parte do Executivo temos o Ministério da Administração do Território (MAT), por parte do Poder Judicial temos o Tribunal Constitucional e os tribunais comuns, se for o caso, e ainda temos a Comissão Nacional Eleitoral (CNE) como órgão independente.

Contudo, tal não é suficiente para garantir a credibilidade das eleições. Há que procurar um modelo mais aperfeiçoado e que garanta a verdade eleitoral. Uma mistura de autoridade centralizada e de gestão descentralizada parece ser a mais promissora para uma consolidação democrática bem-sucedida em Angola. Daí que desenvolvamos uma proposta alternativa concreta.

Palavras-chave: Organização e gestão eleitoral-Descentralização eleitoral-Pluralismo-Modelos de gestão eleitoral-Angola

Abstract

This thesis is about “The creation of a Quasi-Judicial Entity as Electoral Administration Body in Angola”. The work assumes that electoral law is of fundamental importance to democracy. Electoral law begins with having its structure defined in the Constitution. Ordinary law only develops constitutional axioms. There is no model to follow to pass electoral laws, nor a recipe to follow regarding its content and structure. No country can export its legal framework to another country, since the context plays an important role in the application of international standards. It is the validity of the electoral process that guarantees the necessary legitimacy for the exercise of political power. Elections should be understood as encompassing all components of the cycle and not just Election Day or election campaign. Electoral administration bodies (EABs) are important institutions for the construction of democracy, since they deal directly with the organization of multiparty elections and indirectly with governance and the affirmation of the rule of law.

The best EAB model will contribute to a better democracy.

As a rule, by the end of the twentieth century, most of the new democracies have adopted a similar electoral administration model: independent multiparty committees. These committees were conceived as a safeguard for the exercise of voting in an atmosphere of political mistrust and excesses on the part of the executive branch.

In party-based electoral commissions, it is thought that commissioners have independent and non-revocable mandates. There is usually the possibility of contentious appeals of electoral decisions, either in specialized courts or in ordinary courts.

The Republic of Angola is a Democratic State of Right in which people exercise sovereignty, indirectly through their political representatives and through direct referendum and other forms of participation.

We understand that there is generally adequate legislation in relation to the elections, both by the legislation in force and by the difference of organs that intervene in the elections. On the part of the Executive we have the Ministry of Territorial Administration (MTA) we have the Constitutional Court and the ordinary courts if applicable, and we have the National Electoral Commission (NEC) as an independent body.

The Constitution itself admits a broad concept of the electoral process, providing for the participation of various actors, from the President of the Republic, who convenes and marks

the elections, to the Constitutional Court itself, which has competence in the area of electoral litigation. However, it is not enough to guarantee the credibility of the elections. It is necessary to look for a better model and to guarantee the electoral truth. A blend of centralized authority and decentralized management seems to be the most promising for successful democratic consolidation in Angola. That is why we have developed a concrete alternative proposal.

Keywords: Organization and electoral management-Electoral Decentralization-Pluralism-Electoral management models-Angola

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO, OBJETO E MÉTODO	12
CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO GERAL AO DIREITO ELEITORAL	16
1.1. Temas de Direito Eleitoral	16
1.2. Escolha e desenho institucional de um Órgão de Administração Eleitoral	19
1.3. Princípios aplicáveis na organização dos processos eleitorais: constitucionalidade e legalidade	22
CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA E PROCESSO ELEITORAL: PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES	28
2.1. A Democratização moderna. Um processo histórico	28
2.2. O conceito de democracia	30
2.3. Democracia e Estado de Direito	32
CAPÍTULO 3. AS QUESTÕES ESSENCIAIS NO CONTROLO DAS ELEIÇÕES	35
3.1. Processo eleitoral: Integridade e Credibilidade	35
3.2. As questões práticas essenciais no controlo eleitoral	37
CAPÍTULO 4. OS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL	41
4.1. A importância dos Órgãos de Administração Eleitoral – OAE	41
4.2. Principais traços estruturais e funções dos OAE	42
4.3. As tipologias de Órgãos de Administração Eleitoral	45
4.3.1. Eleições Administradas por Executivos e/ou descentralizadas	48
4.3.2. A possibilidade de Comissões independentes e a separação de poderes	51
4.3.3. Novas tendências: comissões eleitorais independentes nos EUA e Reino Unido	56
CAPÍTULO 5. ANÁLISE COMPARATIVA DE ALGUNS SISTEMAS ELEITORAIS. ESTADOS UNIDOS, BRASIL E PORTUGAL	66
5.1. Estados Unidos da América. Constituição e Processo eleitoral. Um sistema descentralizado.	66
5.1.1. Breve descrição da Constituição dos Estados Unidos da América	66
5.1.2. Conspecto histórico	67
5.1.3. Ideias políticas fundamentais da Constituição dos EUA	70
5.1.4. A importância do Preâmbulo	72
5.1.5. A organização política dos EUA	72
5.1.6. As eleições nos EUA	73
5.1.7. O recenseamento eleitoral nos Estados Unidos	74
5.1.8. A Lei de Finanças de Campanha	76
5.1.9. O processo eleitoral e a resolução de conflitos sobre resultados	77
5.1.10. Decisões judiciais importantes	77
5.2. O processo eleitoral no constitucionalismo português	84
5.2.1. Conspecto histórico sobre a implantação do constitucionalismo	84

5.2.2. As primeiras constituições portuguesas	87
5.2.3. Os sistemas eleitorais no constitucionalismo liberal	88
5.2.4. Carta Constitucional de 1826	93
5.2.5. Evolução posterior. Constituições de 1911 e 1933	99
5.2.6. A Constituição de 1976	102
5.2.7. Órgãos eletivos na Constituição de 1976	103
5.2.8. O processo eleitoral: regras gerais	104
5.2.9. O recenseamento eleitoral	106
5.2.10. A apresentação das candidaturas	108
5.2.11. O apuramento	112
5.2.12. Órgãos intervenientes no processo eleitoral	115
5.2.13. A CNE – Comissão Nacional de Eleições	116
5.3. O sistema eleitoral brasileiro	120
5.3.1. Introdução ao constitucionalismo brasileiro	120
5.3.2. A Constituição Brasileira de 1824	121
5.3.3. As Constituições Republicanas: 1891;1934;1937;1946;1967	125
5.3.4. Justiça Eleitoral na Constituição de 1934	128
5.3.5. Justiça Eleitoral nas Constituições subsequentes	132
5.3.6. A atual Constituição Brasileira	133
5.3.7. A Justiça Eleitoral na Constituição Brasileira	137
CAPÍTULO 6. MODELOS CONCRETOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL EM ÁFRICA	144
6.1. Generalidades	144
6.2. Documentos normativos para eleições democráticas em África	144
6.3. África do Sul	149
6.4. Botswana	150
6.5. Senegal	151
6.6. República Democrática do Congo	151
6.7. Moçambique	153
6.8. Cabo Verde	155
6.9. Conclusões sobre a evolução da organização eleitoral em África	156
CAPÍTULO 7. A DEMOCRACIA EM ANGOLA	158
7.1. Introdução e Generalidades	158
7.2. As eleições em Angola	162
7.3. Evolução histórica dos Órgãos de Administração Eleitoral em Angola	166
7.4. A Constituição de 2010 e os princípios de direito eleitoral	170
7.5. Partidos Políticos em Angola	174
7.6. A eleição do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional	176

7.7. Processo eleitoral em Angola	177
7.8. Órgãos de organização, administração e garantia eleitorais: Tribunal Constitucional	180
7.9. A Comissão Nacional Eleitoral (CNE)	181
7.10. MAT – Ministério da Administração do Território e o registo eleitoral.	182
7.11. Infração e contencioso eleitorais	183
CAPÍTULO 8. QUESTÕES RELEVANTES DO PROCESSO ELEITORAL ANGOLANO	185
8.1. Resumo normativo do processo eleitoral angolano	185
8.2. O Acórdão n.º 412/2016 do Tribunal Constitucional de Angola e o pluralismo orgânico	186
8.3. Resolução de disputas eleitorais em Angola	189
8.4. O problema da credibilidade e a natureza da CNE	191
8.5. A questão da independência financeira da CNE	195
CAPÍTULO 9. FUNDAMENTAÇÃO DO MODELO PROPOSTO	198
CONCLUSÕES	209
BIBLIOGRAFIA	212

Lista de abreviaturas

ed., - edição

ed. ver., - edição revisada

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CNE - Comissão Nacional Eleitoral ou Comissão Nacional de Eleições (Angola ou Portugal, conforme o contexto).

CRA - Constituição da República de Angola

CRP - Constituição da República Portuguesa

DC - Depois de Cristo

DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Homem

EUA - Estados Unidos da América

FNLA - Frente Nacional para a Libertação de Angola

GB - Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte

MAT - Ministério da Administração do Território

MPLA - Movimento Popular para Libertação de Angola

OAE - Organismos de Administração Eleitoral

ob. cit., - obra citada

ONU - Organização das Nações Unidas

reim., - reimpressão

STJ - Supremo Tribunal de Justiça (Portugal)

TC - Tribunal Constitucional

TS - Tribunal Supremo (Angola)

UA - União Africana

UE - União Europeia

v., - ver

UNDP (PNUD) - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNITA - União Nacional para a Independência Total de Angola

APRESENTAÇÃO, OBJETO E MÉTODO

Este texto tem por título “A criação de um Entidade Quase-Judicial como Órgão de Administração Eleitoral em Angola”. A sua estrutura obedece a um projeto lógico de investigação na procura de uma resposta para uma questão muito simples: como poderá o modelo angolano de organização eleitoral ser aperfeiçoado para garantir que os resultados eleitorais correspondem aos efetivos desejos da população?

Em primeiro lugar, começamos por estabelecer alguns pontos essenciais sobre o direito eleitoral e as condições para um processo eleitoral democrático (Capítulos 1 e 2). Acreditamos que as eleições são parte de um todo, e que o mais importante na sua caracterização são as condições processuais, ou seja, os órgãos, os meios, os instrumentos e os caminhos seguidos para se chegar à eleição (Capítulo 3).

Em seguida, abordaremos as questões essenciais no controlo das eleições, dando especial importância quer aos princípios básicos, quer às questões práticas que se colocam (Capítulo 4). Num capítulo seguinte abordaremos a formulação variada dos órgãos de administração eleitoral e o seu papel nos diferentes países (Capítulos 5 e 6).

Após termos realizado esta tarefa, conferindo especial importância ao direito comparado, equacionaremos a situação em Angola. Neste particular, e para o capítulo descritivo do sistema eleitoral angolano, socorrer-nos-emos daquilo que já escrevemos na nossa dissertação de mestrado “O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres” aprovado na Universidade Autónoma de Lisboa em julho de 2014 (Capítulo 7)¹ que seguiremos.

Finalmente, abordaremos o caso angolano, sempre na perspetiva da organização e controlo eleitorais como forma de garantir eleições livres e justas, procurando retirar conclusões (Capítulo 8).

O nosso objetivo essencial é descortinar um modelo orgânico para Angola, que dote o país das necessárias condições para a realização de eleições acima de qualquer suspeita, garantindo os esteios fundamentais de um processo eleitoral que lhe garanta legitimidade. No fundo, procurar a melhor forma de concretizar as escolhas do povo, e que estas sejam justas e verdadeiras.

¹ E transformado em artigo publicado como BESSA, Jorge – Notas sobre o Sistema Eleitoral Angolano. *Revista do Direito de Língua Portuguesa*. Ano III, Número 6, julho-dezembro de 2015, pp.137-172.

A questão a que as eleições respondem é sobre quem tem o poder. Serão os mais fortes? Os mais belos? Os mais sábios? Os que Deus escolheu?² Como se resolvem as disputas numa sociedade? Pela força? Pelo medo? Pela sabedoria?³

Em qualquer sociedade existe sempre uma disputa entre grupos rivais para exercer o poder, entendendo-se o poder como a capacidade de determinar as regras da comunidade utilizando a força legítima, se necessário. Isto quer dizer que sempre que vivemos em conjunto com outras pessoas têm que surgir ditames que ordenarão a nossa vida em comum. Alguém terá a capacidade de estabelecer essa ordem, essa organização e obrigar os outros a cumpri-la. Quem determina essa ordem tem o poder político (porque exercido na comunidade em que vivemos, na *polis*).

Na história, o acesso ao poder deu-se pela força ou pela astúcia, ou pela combinação de ambas. Júlio César atravessou o rio Rubicão com os seus exércitos para fazer vergar Roma através de uma demonstração de força. Já o seu sucessor Augusto, depois de algumas guerras em que saiu vitorioso, preferiu a astúcia para lançar definitivamente o Império romano^{4/5}. A rainha angolana Jinga também governou o seu reino através de um misto de força e inteligência⁶.

No entanto, estas figuras históricas e outras temeram sempre pelo seu poder. Alguma revolta podia surgir, algum assassinato traiçoeiro, alguma revolução poderia terminar com o seu reinado.

Ora, um dos maiores avanços da civilização foi criar formas pacíficas pela qual os grupos rivais não de lutar para exercer o poder: as eleições, neste sentido, Jorge Miranda frisa:

“A eleição, particularmente a eleição política, traduz uma forma de selecção. Actividade pluripessoal, envolve também destinatários plurais e a possibilidade de opção entre eleitores – daí a formação, ou a possibilidade de formação, de uma maioria ou minoria”⁷.

² Acerca do conceito e origem do poder político, ver GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional, Vol. II**. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 113 e ss.

³ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, pp. 115-116, descortina três origens do poder: a naturalista, teológica e voluntarista.

⁴ MONTANELLI, Indro, **História de Roma da fundação à queda do império** (trad. do italiano), Lisboa, Edições 70, 2020, pp. 219, 221 e 275; sobre a história de Roma, ver por todos, WOOLF, Greg, **Roma: A história de um Império**. Lisboa, Casa das Letras, 2015; p. 5

⁵ Sobre o sentido principal de Império, ver KUMAR, Krishan, **Visões Imperiais: cinco impérios que mudaram o mundo** (trad. do italiano), Lisboa, Edições 70, 2017, p. 34

⁶ A fonte moderna que melhor retrata a capacidade da rainha Jinga encontra-se na literatura, AGUALUSA, José Eduardo – **A Rainha Ginga: e de como os africanos inventaram o mundo**. 12.^a ed. Lisboa: Quetzal Editores, 2014, pp. 15-22.

⁷ MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**. 2.^a Ed. Coimbra: Almedina, 2021, p. 21.

A resposta às perguntas iniciais deste texto é só uma. É através de eleições que se decide quem governa e se resolvem os conflitos de poder. As eleições são acima de tudo uma forma pacífica da resolução de conflitos numa sociedade. Dizem-nos como se resolvem as disputas e quem exerce o poder. Onde antes havia exércitos, surgem agora as eleições.

As eleições não são algo de abstrato, mas sim uma forma de resolver disputas, por isso, elas mesmo são uma disputa, disputa civilizada, disputa com regras. Onde antes os exércitos se colocavam em campo e desembainhavam as espadas para resolver desavenças, agora os partidos colocam-se em campo e desembainham as suas ideias e palavras.

As eleições têm uma longa tradição de uso na história, embora a ideia da sua implantação nos tempos modernos só tenha ocorrido a partir do século XVII.

A Grécia antiga é o berço dos processos eleitorais que, aliás, acabaram por redundar num certo fracasso. Também, na Roma antiga, a República se baseava em eleições que acabaram por dar lugar a formas mais autoritárias de governo. Na Índia medieval, cerca de 920 dC, em Tamil Nadu, folhas de palmeira eram usadas para as eleições das assembleias das aldeias. As folhas com os nomes dos candidatos escritos seriam colocadas dentro de um pote de barro para a contagem. Este sistema era conhecido como o sistema Kudavolai⁸. O rei Gopala de Bengala também foi eleito. Acresce que os antigos Árabes também utilizaram eleições para escolher alguns dos seus califas, designadamente os quatro primeiros⁹.

Já nos tempos modernos a ideia de eleição surgiu a par com as ideias de representação popular nos futuros Estados Unidos e na Europa e foi sendo introduzida paulatinamente durante vários séculos. Hoje é a crença comum que as eleições são o sistema adequado para escolher quem governa e resolver as disputas essenciais de uma sociedade. O filósofo sino- americano Francis Fukuyama foi mais longe e argumentou que a democracia liberal baseada em eleições era a única alternativa ideológica que restava para as nações no mundo pós-Guerra Fria¹⁰.

O universalismo pretendido por Fukuyama não se verificou, aliás criou repulsa em vários cantos do mundo, mas de uma forma ou outra as nações vão preferindo as eleições como forma de resolução das suas disputas e de designação dos seus governantes.

Este também foi o caminho traçado por Angola desde a independência. A partir de 1992, num processo traumático o povo angolano optou por uma democracia baseada em eleições. E as eleições substituíram a guerra. Esta relação entre disputa, guerra e eleições não é teórica. Em

⁸ VIMALA, Angelina – **History and Civics**. New Dehli: Pearson Education, 2007, p.128.

⁹ HASAN, Faruque – **The Realities and the Myths of The Clash of Civilizations**. Raleigh (USA): Lulu Press, Inc, 2013. Disponível em: <https://www.lulu.com/en/au/shop/faruque-hasan/the-realities-and-the-myths-of-clash-of-civilizations/paperback/product-24462543.html?p>. [Consult. 7 abril 2017].

¹⁰ FUKUYAMA, Francis, **O fim da história e o último homem**, Lisboa, Gradiva, 1999.

Angola, teve uma manifestação muito viva e concreta em 1992. Estas eleições pretendiam pavimentar o processo de paz após uma guerra interna que decorria desde 1975. Contudo, o partido que perdeu essas eleições não aceitou a derrota e recomeçou a guerra civil, que só veio a terminar em 2002.

Não é este o local para detalhar a história recente de Angola, mas há que deixar a seguinte nota: quando as eleições se sucedem à guerra, os grupos contendores têm que ser desarmados previamente, caso contrário, aquele que perde as eleições pode muito facilmente recomeçar a guerra. Isto não ter acontecido foi o grande erro dos chamados Acordos de Bicesse e da mediação realizada nesses acordos. Angola perdeu 10 anos de paz devido a esse erro.

Depois do falhanço de 1992, a paz só sobreveio em 2002, e a prudência aconselhou que se realizasse uma exaustiva e cuidadosa preparação dos atos eleitorais futuros. Tal implicou que só existisse segurança para realizar eleições sem preocupação de enfrentamentos violentos em 2008. Hoje a disputa eleitoral em Angola é pacífica e segue normas claras de Direito. É esse legado que se pretende consolidar com este texto.

Em termos de método, seguimos a orientação tradicional dos estudos jurídicos assentando numa perspetiva que parte do texto, procurando descortinar os seus vários sentidos¹¹. Temos também em conta os aspetos normativos que envolvem o direito eleitoral, isto é, aquilo que se pretende alcançar, o sentido último do sistema jurídico,¹² tendo especialmente presente que esta tese promove um encontro entre a política e o direito, áreas por excelência do dever-ser. Metodologicamente, também nos socorremos à saciedade do direito e da política comparada. No caso deste estudo, que procura um modelo jurídico ideal para Angola, é fundamental verificar as experiências de outros países, o que fazemos utilizando uma ampla gama de exemplos.

Lisboa e Luanda, 1 de junho de 2020

¹¹ Ver por todos FERRARA, Francesco, **Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis** (trad. do italiano), Coimbra, A. Amado, 1978.

¹² Sobre a ciência normativa cfr. HALPERIN, Sandra; OLIVER HEALTH – **Political Research: Methods and Practical Skills**. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 56 e ss.

CAPÍTULO 1.

INTRODUÇÃO GERAL AO DIREITO ELEITORAL

1.1. Temas de Direito Eleitoral

O direito eleitoral assume uma importância fundamental para uma democracia, embora o seu tratamento na ciência jurídica portuguesa não esteja muito desenvolvido. Talvez tal aconteça porque não têm existido especiais discussões práticas sobre o tema¹³. Isto é, ninguém colocou em causa a essencialidade de qualquer processo eleitoral desde 25 de Abril de 1974¹⁴.

O mesmo já não acontece em Angola, onde a essencialidade do processo eleitoral é, ela própria, tema de debate político eleitoral¹⁵, bem como de refrega jurídica decidida pelo Tribunal Constitucional angolano.¹⁶

¹³ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional, Vol. II.** 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2011, pp.876 e ss., em especial 886 sobre o sistema eleitoral português.

¹⁴ Tal não invalida que existam pontualmente insatisfações com os procedimentos eleitorais que levam a impugnações junto do Tribunal Constitucional português. Mas nunca alegações de fraude generalizada.

¹⁵ LUAMBA, Manuel – CNE e oposição angolana trocam acusações sobre “serviços eleitorais”. **Deutsche Welle**, 2017. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-002/cne-e-oposi%C3%A7%C3%A3o-angolana-trocam-acusa%C3%A7%C3%B5es-sobre-servi%C3%A7os-eleitorais/a-38759678>. [Consult. 10 maio 2017].

¹⁶ Nas eleições gerais angolanas realizadas em 23 de agosto de 2017, o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se várias vezes em relação a factos que alegadamente colocavam em questão a essencialidade do processo eleitoral.

O partido da oposição CASA-CE deu origem ao processo n.º 594-B/2017 que foi julgado improcedente por acórdão de 12 de setembro de 2017 do Tribunal Constitucional.

Acórdão n.º 461/2017 do Tribunal Constitucional. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7Be57b33c8-cae8-4fb7-ba06-3eab276e16ee%7D.pdf>. [Consult. 11 dezembro 2017].

Este processo versava sobre a impugnação dos resultados definitivos divulgados pela Comissão Nacional Eleitoral-CNE referentes às eleições gerais (23-08-2017). O partido da oposição alegava fundamentalmente que o apuramento do resultado eleitoral não tinha respeitado a lei, designadamente ao nível dos apuramentos provinciais, alguns dos quais não tinham sequer ocorrido, por isso, o resultado final eleitoral nacional não era verdadeiro pois não derivava de qualquer apuramento provincial.

O Tribunal Constitucional decidiu que resulta da prova apresentada pela CNE que existiam 18 (a totalidade das províncias) atas de apuramento provincial (p. 10) e, por consequência, o apuramento nacional resulta do apuramento provincial. Também considera não provados outros aspetos requeridos pela CASA-CE como a interferência de elementos estranhos ao processo.

Assim, por considerar não provados os factos não alegados, o Tribunal indeferiu o requerido pelo partido de oposição CASA-CE.

O maior partido da oposição, UNITA, também impugnou as eleições gerais junto do Tribunal Constitucional. Essa impugnação originou o processo n.º 593-A/2017, que originou o acórdão n.º 462/2017 de 13 de setembro de 2017.

Acórdão n.º 462/2017 do Tribunal Constitucional. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B19e46dca-eb95-413e-951e-857054753a25%7D.pdf>. [Consult. 12 dezembro 2017].

Neste acórdão o requerimento da UNITA invocava várias irregularidades que teriam ocorrido no processo eleitoral, designadamente, falta de resposta a reclamações, falta de credenciamento dos delegados do partido que iriam vigiar as eleições, problemas com o pagamento dos subsídios de refeições dos delegados que inviabilizou a sua presença nas mesas de voto, irregularidades na divulgação de resultados provisórios, não funcionamento do centro de escrutínio, inexistência de apuramentos provinciais, intervenção de forças externas ao processo eleitoral,

O direito eleitoral é o instrumento jurídico utilizado para desenvolver a maioria dos temas eleitorais relevantes para um país (especialmente, no caso dos países que seguem a tradição do direito civil romano-germânico como Portugal e Angola)¹⁷. As leis eleitorais são promulgadas por legisladores ordinários (ramos legislativos do poder político, câmaras, congressos, assembleias, parlamentos) para desenvolver os princípios gerais estabelecidos pela Constituição. Portanto, o direito eleitoral começa por ter a sua estrutura definida na Constituição^{18/19}. A lei ordinária apenas desenvolve os axiomas constitucionais. Como escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira “A leis que os concretizam [aos axiomas constitucionais] são leis heteronomamente vinculadas”²⁰.

Muitas vezes, para garantir que os sistemas eleitorais sejam manifestamente legítimos, e as leis eleitorais fortes e permanentes, estas têm de ser aprovadas por maiorias qualificadas, por exemplo, uma maioria de dois terços dos membros do poder legislativo²¹.

Não há um modelo a seguir para aprovar leis eleitorais, nem uma receita a seguir quanto ao seu conteúdo e estrutura. Em alguns países, as leis eleitorais estão contidas numa única legislação (código eleitoral²²), enquanto noutros, várias leis contêm regras eleitorais de uma forma específica (em tais casos, existem leis específicas para regulamentar a legislação eleitoral, autoridades, partidos políticos, sistemas de recursos, etc.²³).

Seja qual for a intenção do legislador ao criar uma única lei eleitoral, com grande probabilidade, “An election law neither can nor should contain all regulations relevant to the

má-fé e parcialidade da CNE. Essencialmente, por razões de técnica jurídica, invocando o princípio da aquisição progressiva dos atos, que implica que aquilo que não foi reclamado na altura não pode vir a ser impugnado mais tarde, ou por considerar os factos não provados indefere o pedido da UNITA.

Em resumo, todas as impugnações apresentadas pelos partidos da oposição foram indeferidas pelo Tribunal Constitucional angolano. Contudo, os partidos da oposição respeitaram essas decisões e tomaram posse dos respetivos lugares atribuídos na Assembleia Nacional que foi constituída após as eleições gerais de 2017.

¹⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar, *op.cit.*, Vol. II, p.886; Consultar ainda GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Del Rey, 2008; Para Portugal e Angola sobre o tema ver também CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição Anotada, Vol. II**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p.79; ALEXANDRINO, José Melo – O recenseamento eleitoral. **O Direito**. Lisboa, A 133.º, n.º1 (Jan-Mar. 2001), pp. 153-195; MENDES, Armindo Ribeiro – A jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria eleitoral. **Eleições**, N.º 4 – Dezembro. Lisboa: STAPE (Secretariado Técnicos dos Assuntos para o Processo Eleitoral), 1997, p.9 e ss; MIRANDA, Jorge – O direito eleitoral na Constituição *in Estudos sobre a Constituição, Vol. II*. Coimbra: Almedina, 2003.

¹⁸ Cfr, Artigos 4.º, 17.º, 54.º, 55.º, 106.º, 107.º, 109.º, 111.º, 112.º, 143.º a 145.º, e 180.º da Constituição da República de Angola que contém a essência constitucional e axiológica do Direito Eleitoral Angolano.

¹⁹ Cfr. art.113.º da Constituição da República Portuguesa, com o mote “Princípios gerais de direito eleitoral”. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoPortuguesa.aspx>. [Consult. 2 junho 2017]

²⁰ CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital – *op.cit.*, p.81.

²¹ Cfr., por exemplo, artigo 164.º a) conjugado com o artigo 166.º, n.º 2 e 136.º, n.º 3 da Constituição Portuguesa que determinam que as matérias referentes a eleições de órgãos de soberania são objeto de lei orgânica que exige uma maioria de 2/3.

²² Por exemplo, o Senegal com a sua *Loi n.º 2017-12 du 18 janvier 2017* pretende ter um código eleitoral. Contudo, este acaba por não abranger todos os detalhes.

²³ É o caso de Angola.

election process. The election process will require involvement of institutions and procedures that are based on other parts of the national legal system.”²⁴

Entre outros aspetos, espera-se que a legislação inclua normas que prevejam o uso de meios de comunicação de massa, a intervenção de organizações não-governamentais, civis, militares, o uso de recursos estatais, acesso à informação e procedimentos civis e criminais²⁵.

De acordo com a Constituição, nos termos dos artigos 143.º, 109.º, 110.º, 11.º, 145.º e 146.º, a matriz eleitoral regula toda uma panóplia de questões conforme infra se descreve:

- i) A natureza dos cargos eletivos, incluindo a atribuição de lugares e o mandato;
- ii) Direitos individuais de votar, ser votado, associar-se livremente com outros e filiar-se em partidos políticos;
- iii) Características do sistema de votação;
- iv) Condições que devem ser cumpridas pelos candidatos a eleições;
- v) Requisitos legais para os partidos políticos (como os requisitos que têm de cumprir para ser registados, os direitos e deveres dos membros, financiamento, coligações, etc.);
- vi) As principais características das autoridades eleitorais (tais como estrutura, organização e poderes);
- vii) Geografia e eleições;
- viii) Registo de eleitores;
- ix) Educação eleitoral;
- x) Processo eleitoral (campanha, dia de eleição, contagem e resultados eleitorais);
- xi) Planeamento eleitoral;
- xii) Eleições e meios de comunicação;
- xiii) Integridade eleitoral;
- xiv) Medidas disciplinares; Sistema de recursos; Tribunais eleitorais.

Consequentemente, a elaboração de leis eleitorais é um empreendimento crítico e deve ter o cuidado de usar linguagem simples sempre que possível, bem como evitar referências conflitantes. Geralmente, as mudanças importantes nas leis eleitorais não podem ser

²⁴ ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) – **Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections**. Warsaw, Poland: OSCE, 2001, p. 6.

²⁵ MERLOE, Patrick – **Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections: An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries**. Washington D.C.: National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2008, pp. 1 e ss.

empreendidas se o processo eleitoral estiver prestes a começar. Esta proibição visa preservar a estabilidade política e a segurança jurídica. Uma vez adotada, a legislação eleitoral deve ser amplamente divulgada. A lei eleitoral deve ser clara, abrangente e transparente²⁶.

1.2. Escolha e desenho institucional de um Órgão de Administração Eleitoral

Uma dissertação com uma proposta normativa acerca de um Órgão de Administração Eleitoral em Angola é forçosamente algo que se debruça sobre a escolha e o desenho institucionais.

A política da escolha institucional é dos principais problemas da teoria política moderna²⁷, pois poderá pensar-se que de acordo com o desenho institucional assim serão obtidos determinados resultados. Exemplo típico de tal assunção ao nível eleitoral é a ideia que os sistemas eleitorais podem determinar a estabilidade dos governos. Assim, o *First-past-the-post* seguido no Reino Unido terá tendência a assegurar governos estáveis e com maioria, enquanto o sistema proporcional presente em Portugal, originará com mais frequência governos minoritários e sem estabilidade²⁸. Esta é uma ideia comum nos estudos jurídico-políticos, denominada “Lei Duverger”²⁹.

De igual modo a propósito dos órgãos de administração eleitoral poderá haver a noção, sobretudo, inculcada no senso-comum, que sistemas judicializados garantirão melhor eleições livres e justas- no fim de contas o objetivo de toda a escolha democrática- do que órgãos dependentes do executivo³⁰. Não antecipando o que será a nossa dissertação, veremos que não é assim. Na verdade, o desenho institucional é realizado, naquilo a que Buchanan chama um

²⁶ MERLOE, Patrick – **Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections**: An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries, Washington D.C, National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2008. (Disponível em: <https://www.ndi.org>. [Consult. 20 dezembro 2017]). Seguimos de perto nesta parte descritiva.

²⁷ Neste sentido conferir LEBECK, Carl – **Public Choice**, vol. 117, no. 1/2; Springer, 2003, pp. 221–24. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/30025895.p-221-222>. [Consult. 21 dezembro 2017].

²⁸ LODGE, Guy; GOTTFRIED, Glenn – **Worst of Both Worlds: Why First Past the Post no longer works**. Londres: Institute for Public Policy Research, 2011.

²⁹ DUVERGER, Maurice – Factors in a Two-Party and Multiparty System (<http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>). In **Party Politics and Pressure Groups**. Nova Iorque: Thomas Y. Crowell, 1972, pp. 23–32.

³⁰ A título de exemplificação, Benedito Daniel, dirigente de um dos partidos da oposição em Angola, Partido Revolucionário Socialista (PRS) defende “a criação de um Tribunal Eleitoral, com vista a arbitrar os diferendos eleitorais, que possam surgir em Angola.” *Jornal de Angola*, **PRS defende criação de Tribunal Eleitoral**. Disponível em <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/prs-defende-criacao-de-tribunal-eleitoral/>. [Consult. 30 janeiro 2021].

vê da incerteza,³¹ pois, partindo de uma perspectiva racionalista, muitas vezes é impossível assumir o resultado de um desenho institucional, devido à sua tendência específica de ser uma questão relativa a decisões de longo prazo, sendo imprevisível para os participantes individuais antecipar o que se passará devido à incerteza quanto ao futuro, como aliás nota Lebeck³². Eventualmente, óticas menos racionais, como a de Ackerman, dirão que apesar de tudo será possível antecipar momentos de curto-prazo, querendo isto significar que não sendo possível determinar todos os comportamentos e consequências de um específico desenho institucional, é pelo menos possível prever o que se passará nos ciclos eleitorais mais próximos³³.

Na verdade, pode-se afirmar que existe uma doutrina dominante e consensual sobre o tema que vê as instituições políticas como o produto da negociação entre grupos políticos que pretendem alcançar o poder e que fazem escolhas debaixo de um largo grau de incerteza³⁴. Portanto, o contexto em que nos moveremos é de incerteza e concorrência política. Aliás, Morlock é muito enfático no seu recente estudo em que afirma que as eleições estão no centro do processo democrático, explicando que as eleições fornecem o “campo de jogo” onde os políticos competem por cargos, na maioria das vezes por meio de partidos políticos que oferecem diferentes constelações de mudanças de política, a partir das quais os eleitores escolhem ativamente aqueles que consideram mais próximos ou mais adequados para assumir o desenvolvimento de seu país. Os sistemas democráticos funcionam graças à competição política entre os diferentes partidos e, portanto, o direito partidário é uma espécie de direito da concorrência (de competição política), com tudo o que isso implica³⁵. Este padrão acaba por não ser muito diferente da oferta de produtos num mercado em concorrência perfeita. Aliás, os famosos economistas e prémio Nobel Paul Samuelson e William Nordhaus no seu manual de economia, descrevem o mercado livre como uma espécie de escolha através do voto, a única diferença é que num caso o voto é a designação de um partido e no outro é uma compra em moeda. Contudo, em ambas as situações o eleitor/consumidor manifesta a sua escolha individual que em termos agregados vai representar uma opção coletiva³⁶, seja escolhendo um partido ou uma marca de computador.

³¹ BUCHANAN, J.M. – **Freedom in constitutional contract**. College Station: Texas A&M University Press, 1978.

³² Vide supra LEBECK, Carl – op.cit.

³³ ACKERMAN, B.A. – **We the people: Foundations**. New Haven e Londres: Yale University Press, 1988.

³⁴ FRYE, Timothy M – A politics of institutional choice: post-communist presidencies. **Comparative Political Studies**, Vol. 30, n.º 5, Columbia: Sage Periodicals Press, pp. 523-552

³⁵ MORLOCK, M, – **Escritos de derecho de partidos**. Madrid: Marcial Pons, 2019.

³⁶ SAMUELSON, P.; NORDHAUS, W., **Economia**. Lisboa: McGrawHill, 1990, pp. 55 e ss.

Ora, havendo competição, devem existir regras, para não se cair no caos, anarquia e violência. Essas regras são determinadas e avaliadas por instituições, e nessa medida, os tipos de regras que os partidos enfrentam ao escolher entrar no processo eleitoral, e como as mudanças nessas regras afetam suas escolhas, são cruciais para a nossa compreensão de como os sistemas partidários se desenvolvem e quem ganha a competição de forma justa³⁷.

A questão essencial com que deparamos na nossa investigação é saber se essas regras, e neste caso específico, o desenho do órgão de administração eleitoral, têm capacidade para influenciar decisivamente os resultados eleitorais. É importante para definir o ponto de partida que escolhemos, ter em conta o trabalho de David Brady e Jongryn Mo³⁸ acerca das eleições sul-coreanas de 1988, bem como as notas de Buchanan acerca do véu de incerteza que referimos acima. O certo é que esse estudo demonstra como o partido governante da Coreia do Sul, o Partido Democrático da Justiça (DJP), escolheu e implementou uma estratégia institucional para vencer as eleições da 13.^a Assembleia Nacional de 1988 e explica por que essa estratégia falhou. No contexto da democratização, a experiência coreana mostrou que as políticas de reforma democrática de um governo autoritário são moldadas pela interação entre o desejo do partido no poder em criar um sistema político em que mantenha o poder e as restrições para criar um sistema que canalize a oposição para as atividades eleitorais e institucionais³⁹, i.e., que evite que a oposição tente a revolução nas ruas ou lance qualquer tipo de golpe de estado. Tal como em Angola, o direito eleitoral que é positivado, do ponto de vista do partido dominante tem de obedecer a uma dupla função, por um lado garantir, tanto quanto possível que o partido se mantém no poder, mas simultaneamente, evitar que a oposição abandone a competição eleitoral, e assim almeje chegar ao poder algum dia.

Não há um desenho institucional garantido ou com resultados sempre previsíveis. E por assim ser, a perspectiva que preferimos para o nosso trabalho é deontológica, querendo isto significar que não vamos perseguir uma escolha institucional que assegure numa relação causal umas eleições livres e justas, uma vez que consideramos esse resultado incerto. Preferimos a procura de um dever-ser. Uma espécie de imperativo categórico kantiano: objetivo, racionalmente necessário e incondicional que devemos sempre seguir, apesar de quaisquer desejos ou inclinações naturais que possamos ter em contrário. Não seguiremos uma abordagem

³⁷ RASHKOVA, Ekaterina – Setting-up the Stage?!: Party Competition and Electoral Law in Central and East-Europe. *In Problems of Post-Communism*. Vol.67, n.º6 (2020), pp. 478-487.

³⁸ BRADY D, MO J. – Electoral Systems and Institutional Choice: A Case Study of the 1988 Korean Elections. *In Comparative Political Studies*. Vol. 24, n.º4 (1992), pp. 405-429.

³⁹ *Idem supra*.

mais instrumental para satisfazer objetivos pré-definidos, porque entendemos que tal não é uma tarefa alcançável em direito eleitoral⁴⁰.

1.3. Princípios aplicáveis na organização dos processos eleitorais: constitucionalidade e legalidade

A priori, entendemos que qualquer processo eleitoral, em termos formais, tem de ser construído com base em quatro princípios básicos e comuns no ordenamento jurídico: o princípio da constitucionalidade, da legalidade e do interesse público. No fundo, será na base destes princípios axiomáticos que se estruturarão as eleições e as organizações que as acompanham.

O direito eleitoral, além de respeitar os comandos constitucionais, integrando por isso, aquilo que se chama o direito constitucional em ação⁴¹, assume a natureza de direito administrativo e por isso está sujeito ao princípio da legalidade. Poderemos afirmar que dois princípios começam por sobressair na estruturação do direito eleitoral: o princípio da constitucionalidade e o princípio da legalidade.

O princípio da constitucionalidade quer dizer que as normas constitucionais sobre eleições são normas dotadas de superioridade hierárquica face a todas as restantes normas do ordenamento jurídico, sendo nas primeiras que se encontrará o fundamento e limite das segundas. Encontra-se este princípio no artigo 3.º, n.º 3 da CRP e artigo 6.º, n.º 3 da CRA. Em concreto, o princípio da constitucionalidade aplicado ao direito eleitoral implica que todas as normas e todos os atos do poder, ou mais especificadamente toda atividade dos órgãos e agentes do Estado e de todas as entidades públicas, encontram a validade e fundamento na Constituição. Mas mais, a Constituição tem um papel mais profundo do que ser fundamento e validade, ela penetra em cada um dos atos em que se manifesta e determina a sua subsistência.⁴² Assim, cada determinação constitucional acerca de direito eleitoral não é apenas requisito de validade das normas e atuações ordinárias, outrossim a sua preterição determina a invalidade dessas normas ou atuações.

⁴⁰ Cfr. a propósito de Kant e o dever-ser: JOHNSON, Robert and CURETON, Adam – Kant's Moral Philosophy. In **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Edward N. Zalta, 2021, URL = <https://plato.stanford.edu/archives/spr2021/entries/kant-moral/>.

⁴¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I**. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 334.

⁴² Cfr. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *op.cit.*, p. 120.

Jorge Bacelar Gouveia caracteriza este princípio como a “constituição como *lex fundamentalis*” escrevendo “A Constituição, por ser *lex* suprema do Estado, é a fonte por excelência do Direito Constitucional, sendo uma fonte legislativa que contém o sistema de normas e princípios que, ao nível supremo do Ordenamento Jurídico-Positivo, estabelece a estrutura básica do Estado”⁴³. Na verdade, a Constituição determina como se organiza o Estado-Poder, designadamente os seus órgãos, relações, estatutos e legitimidade, bem como as relações entre o Estado e a Comunidade dos cidadãos.

É dentro deste sentido que tem coerência integrar o princípio do Estado de Direito que Bacelar Gouveia enumera como o primário da CRA⁴⁴. Este autor radica a consagração do Estado de Direito no texto constitucional, enumerando as palavras do seu preâmbulo em que se destaca:

que a Constituição da República de Angola se filia e enquadra diretamente na já longa e persistente luta do povo angolano, primeiro, para resistir à ocupação colonizadora, depois para conquistar a independência e a dignidade de um Estado soberano e, mais tarde, para edificar, em Angola, um Estado democrático de direito e uma sociedade justa;

ou se reafirma

o nosso comprometimento com os valores e princípios fundamentais da Independência, Soberania e Unidade do Estado democrático de direito, do pluralismo de expressão e de organização política, da separação e equilíbrio de poderes dos órgãos de soberania, do sistema económico de mercado e do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, que constituem as traves mestras que suportam e estruturam a presente Constituição³⁰

Além do Preâmbulo, são várias, como anotámos, as referências constitucionais ao Estado de Direito.

O ponto essencial a realçar aqui é que, em termos formais, o Estado de Direito em Angola resulta do texto constitucional, é o primeiro resultado do princípio da constitucionalidade que o reflete para todo o restante ordenamento jurídico. E essa irradiação é feita através do princípio da legalidade.

A par com o princípio da constitucionalidade, temos o princípio da legalidade.

⁴³ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Angola**. Lisboa: IDILP (Instituto de Desenvolvimento de Direito de Língua Portuguesa), 2014, p.163.

⁴⁴ *Idem*, pp.214 e ss.

O princípio da legalidade é um princípio fundamental no direito eleitoral. Não se trata de uma ideia nova ou mais ou menos abstrata, mas de algo que deriva de uma longa tradição histórica, ligado às raízes da democracia moderna e do parlamentarismo. É assim, não só um princípio técnico, mas também de definição da sociedade política⁴⁵. Em termos simplistas podemos definir este princípio como impondo que a lei seja o fundamento e limite do processo eleitoral. O mesmo é dizer que as eleições devem estar baseadas na lei e esta define os elementos essenciais daquelas. Assim, acaba por ser uma expressão do princípio do Estado de Direito democrático, assente na ideia de autodeterminação popular⁴⁶. Antes de ser um princípio jurídico, o princípio da legalidade é um princípio de organização da sociedade, pois através dele a população dará o consentimento às formas de escolha da representação dessa sociedade e definirá a medida dessa representatividade. É nesse sentido que se poderá admitir que este princípio fará parte de determinados princípios e normas de Direito Eleitoral, que pelo enraizamento na história e tradição das populações, acabam por ser supraconstitucionais, obrigando o legislador a considerá-lo e consagrá-lo sempre.

O princípio da legalidade eleitoral é importante, porque representa a garantia que os cidadãos não terão a representá-los formulações diferentes daquilo que pretendem, permitindo-lhes assim definir o Estado que querem e as atividades que pretendem que este desenvolva.

No caminho para a modernidade, é costume atribuir-se à Magna Carta⁴⁷ a qualidade de ser o primeiro documento formal a consagrar o princípio da legalidade como ligado a um espaço de liberdade⁴⁸. A Magna Carta ou Carta das Liberdades foi selada pelo rei João da Inglaterra, em 1215, sendo rotineiramente citada como um dos documentos mais importantes da presente tradição constitucional. A Magna Carta é o documento acordado entre o rei inglês João Sem Terra e um grupo de barões rebeldes, que concedeu uma série de direitos a estes. Note-se que, enquanto documento histórico, a Magna Carta não foi cumprida e gerou, subsequentemente, várias guerras internas. O seu valor é simbólico. Como proclamação a Magna Carta foi utilizada ao longo dos tempos como legitimadora de um desenho constitucional de proteção de direitos e limitação do poder. A Magna Carta tornou-se (ao longo de sua longa história) a fundação de alguns dos direitos legais e proteções mais básicas que existem hoje. O seu capítulo 14 fornecia

⁴⁵ MIRANDA, Jorge – **Teoria do Estado e da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp.116 e seguintes a propósito do “*rule of law*” britânico.

⁴⁶ NABAIS, Casalta – **Direito Fiscal**. 8.ª ed. Coimbra: Almedina, 2015, p. 135, a propósito do princípio da legalidade fiscal.

⁴⁷ STARKEY, David – **Magna Carta: The True Story Behind the Charter**. Londres: Hodder, 2015, Capt. 14.

⁴⁸ Ver MIRANDA, Jorge – *op. cit.*, p. 117.

instruções para que o rei obtivesse o consentimento comum do reino, antes de exigir certos tipos de tributação:

And to obtain the common counsel of the kingdom about the assessing of an aid (except in the three cases aforesaid) or of a scutage, we will cause to be summoned the archbishops, bishops, abbots, earls and greater barons, individually by our letters — and, in addition, we will cause to be summoned generally through our sheriffs and bailiffs all those holding of us in chief— for a fixed date, namely, after the expiry of at least forty days, and to a fixed place; and in all letters of such summons we will specify the reason for the summons⁴⁹.

E a famosa expressão “*no taxation without representation*”⁵⁰ que se tornou tão importante para a causa da independência americana na década de 1760, teve suas raízes no capítulo 12 da Carta.

A revolução americana, no final do século XVIII, que originou a primeira Constituição escrita da modernidade assentou no princípio “*no taxation without representation*” como já vimos, o que quer dizer que quem tem que pagar impostos tem que estar representado para os decidir.

O fato de existirem oito séculos de distância histórica entre 1215 e os leitores modernos da Magna Carta leva muitos historiadores a oporem-se à definição de linhas diretas de influência entre a Magna Carta e dos direitos políticos contemporâneos, designadamente a legalidade.

A verdade é que a Democracia moderna está ligada ao princípio da legalidade, na medida em que o Rei, quando necessitava de lançar impostos, tinha que obter o consentimento do Parlamento, consentimento traduzido numa lei escrita.

De um modo geral, o triunfo das revoluções liberais do século XVIII/ século XIX levou à inserção de cláusulas definidoras do princípio da legalidade.

Como se referiu acima, o princípio da constitucionalidade também é relevante na medida em que define as relações a estabelecer entre Constituição, Lei e Cidadão.

No caso da Constituição de Angola, adotamos a tese de Bacelar Gouveia sobre a democraticidade da Constituição e a ideia de Direito, que esta impõe. A Constituição no seu

⁴⁹ “E para obter o conselho comum do reino sobre a apreciação de um auxílio (exceto nos três casos citados acima) ou de um *scutage*, vamos fazer com que sejam convocados os arcebispos, bispos, abades, condes e barões maiores, individualmente pelas nossas cartas – e, além disso, vamos fazer com que seja convocada geralmente através dos nossos xerifes e oficiais de justiça todos aqueles que chefiem para uma data fixa, ou seja, após o prazo mínimo de 40 dias, e para um lugar fixo; e em todas as tais cartas de intimação vamos especificar a razão para a convocação.” (tradução do autor).

⁵⁰ “nenhuma tributação sem representação”.

artigo 28.º, n.º 1, determina que as normas “constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais são diretamente aplicáveis e vinculam todas as entidades públicas e privadas.” E o artigo 57.º consagra que as normas legais ordinárias só estarão habilitadas restringir direitos, liberdades e garantias em situações expressamente previstos na Constituição, adicionando que essas restrições devem estar “limitadas ao que é necessário, proporcional e razoável numa sociedade livre e democrática, para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.” A mesma norma constitucional determina ainda que as normas infraconstitucionais restritivas “de direitos, liberdades e garantias devem ter um carácter geral e abstrato”, não podendo, além do mais, ter efeitos retroativos ou diminutivos da “extensão ou o alcance do conteúdo essencial” das injunções constitucionais.

São estes dois normativos a base essencial com que se tem que deparar o direito eleitoral em Angola. Os direitos fundamentais dos cidadãos têm que ser respeitados e só podem ser restringidos por lei e de forma proporcional. Ora, incluindo-se a essência do processo eleitoral na égide dos direitos fundamentais, bem se compreende que a proteção constitucional e a proibição de interpretações restritivas, que são o corolário lógico da aplicação do princípio da constitucionalidade, não são meras afirmações semânticas, mas dotadas de substância.

Quanto à própria Administração Pública, neste caso para a sua vertente como administração eleitoral, dispõe o artigo 198.º que esta prosseguirá como regra fundamental o interesse público assente na Constituição e na lei. Aduz também a mesma norma que a Administração se submeterá aos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público, colocando-lhe, contudo, a obrigação de respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Já o artigo 200.º especifica que todos os cidadãos têm direito de audição face à Administração Pública nos processos administrativos que lhes digam respeito ou sobre os quais tenham algum interesse legitimado. Também terão um direito a ser informados sobre esses processos e tomar conhecimento das decisões dos mesmos. Existe também, de acordo com o artigo 200.º n.º 3 um dever administrativo de notificar os particulares interessados dos atos administrativos que lhes sejam relevantes, os quais deverão ser fundamentados quando tanjam a direitos e interesses legítimos dos particulares. Finalmente, no n.º 4 do mesmo artigo garante-se aos particulares o direito de acesso a arquivos e registos administrativos, embora com os limites determinados pela lei em áreas como a segurança, a defesa e outras semelhantes.

Aqui reside o núcleo constitucional das relações entre Administração Pública e particulares que servirá de modelo estruturante para a conceção adequada de uma organização eleitoral em Angola, que simultaneamente respeite a Constituição, a lei e os interesses e vontade

dos cidadãos, sendo que estes se manifestam através da legislação de acordo com os cânones enumerados da teoria político-constitucional.

Diogo Freitas do Amaral e Carlos Feijó⁵¹ definem o princípio da legalidade em relação à administração angolana nos termos do citado artigo 198.º da CRA, doutrinariamente qualificando-o do seguinte modo: “os órgãos e os agentes da Administração Pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela fixados⁵²”. Anotam estes autores que dentro desta formulação, adotada pelo constitucionalismo e administrativismo angolano, o princípio da legalidade terá três características distintivas. É um princípio positivo. Diz aquilo que a Administração pode fazer, e não apenas aquilo que está proibida de fazer. É um princípio abrangente. Cobre todas as atividades do Estado e não apenas aquelas que contêm com direitos específicos dos particulares. E, finalmente, enfatiza-se que a lei tem que ser o fundamento da atuação da Administração, tal implicando que a Administração não tem poderes livres para fazer o que quer⁵³.

É importante esta referência à vinculação legal da Administração, uma vez que, como veremos à frente, a natureza da Comissão Nacional Eleitoral de Angola é administrativa, pelo que todos os considerandos aqui expostos sobre a legalidade lhe são aplicados.

Contudo, e este é um detalhe relevante, entendemos que o princípio da legalidade, tal como obviamente o princípio da constitucionalidade, se aplica a todo o funcionamento do poder estadual, designadamente ao poder judicial. A própria Constituição angolana é clara no seu artigo 175.º ao estabelecer que “No exercício da função jurisdicional, os Tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei.”

Assim sendo, a Constituição e a lei são os parâmetros de atuação de qualquer organização de administração e controlo eleitoral, tenha ela características administrativas, judiciais ou quase judiciais. Poderemos então concluir que qualquer análise do direito eleitoral assentará forçosamente nos princípios da constitucionalidade e da legalidade.

⁵¹ AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos – **Direito Administrativo Angolano**. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 119 e ss.

⁵² *Idem*, p. 120.

⁵³ *Idem*, p. 121.

CAPÍTULO 2.

DEMOCRACIA E PROCESSO ELEITORAL: PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES

2.1. A Democratização moderna. Um processo histórico

A democracia tornou-se, na atualidade, a forma geralmente adotada para a escolha do governo e do poder político⁵⁴. Tal facto nem sempre foi óbvio. Ainda por altura da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o fascismo e o comunismo eram apresentados como alternativas válidas, e mais modernas e progressistas do que a democracia⁵⁵. Na realidade, o comunismo apresentou-se globalmente como alternativa à democracia até 1989⁵⁶. Depois da queda do Muro de Berlim e do fim da Guerra Fria, finalmente, parecia que a democracia tinha triunfado como a única forma de escolha do poder político, o que foi traduzido intelectualmente na obra seminal, já referida, do cientista político Francis Fukuyama que anunciou o fim da história e a vitória da democracia⁵⁷.

A história realmente não acabou, várias e múltiplas convulsões têm ocorrido, e pelo menos duas alternativas à democracia têm surgido, aquela baseada no modelo asiático, que aspira sobretudo à harmonia e a interpretação radical do islamismo que propõe uma teocracia⁵⁸.

No entanto, e apesar disso, a democracia campeia e permanece como uma aspiração dos povos e consagrada como objetivo na Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral da ONU (Organização das Nações Unidas) que enuncia no seu artigo 21.º vários direitos fundamentais referentes ao exercício do poder político, estipulando que qualquer pessoa tem direito a participar na vida política do seu país quer diretamente, quer por

⁵⁴ In 1974, there were only 39 democracies in the world. ...By the beginning of 1996, the number of countries meeting at least the requirements of electoral democracy had increased to 117. (...) Perhaps the most stunning figure of the third wave is how few regimes are left in the world (only slightly over 20 per cent) that do not exhibit some degree of multi-party competition, whether that level corresponds with liberal democracy, electoral democracy, or pseudodemocracy in DIAMOND, Larry, *Is the Third Wave Over?*. **Journal of Democracy** 7.3, 1996, 20-37 p. 26; e as palavras de ANNAN, Kofi, “*Elections are the essential root of democracy. They are now almost universal*”. Disponível em: <http://www.idea.int/publications/improving-electoral>. [Consult. 21 dezembro 2017].

⁵⁵ SCHUMPETER, Joseph – **Capitalism, Socialism and Democracy**. 2.ª ed. Nova Iorque: Harper, 1947, p. 269.

⁵⁶ HUNTINGTON, Samuel – **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991, p. 15.

⁵⁷ FUKUYAMA, Francis, **O Fim da História e o Último Homem** (trad. do inglês), Lisboa, Editora Gradiva, 1999.

⁵⁸ Sobre o assunto ver HUNTINGTON, Samuel – **Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. Nova Iorque: Simon and Schuster, 2007

intermédio de representantes fruto de escolha livre. A Declaração Universal no mesmo artigo garante igualmente o acesso segundo o princípio de igualdade a funções públicas e enuncia que a vontade do povo “é o fundamento da autoridade dos poderes públicos”, sendo que tal vontade deve resultar de eleições “honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto” (artigo 21.º, n.º 3)⁵⁹.

A experiência contemporânea na democratização começou no Sul da Europa durante os anos 1970, sob diferentes condições, na Grécia, Portugal⁶⁰ e Espanha. Estes países comprometeram-se com a redemocratização após longos períodos de governo autoritário. Naquela altura, as suas experiências pareciam ter pouca relação com as alterações que tiveram lugar em rápida sucessão nas duas décadas seguintes na América Latina, Europa Central e Oriental, Sudeste Asiático e África subsaariana, mas hoje vê-se um fio condutor.

As transições do Sul da Europa foram incentivadas pela Comunidade Económica Europeia (CEE) e receberam suporte político e técnico de outros países europeus. Fundações alemãs, em particular, assistiram à organização de partidos políticos e sindicatos de Espanha ou Portugal. E foram estes mesmos atores políticos que mais tarde fizeram o mesmo nalguns países latino-americanos⁶¹.

A democratização na América Latina durante a década de 1980, seguiu geralmente um padrão de transição de um governo militar, que tinha varrido as longas tradições de constitucionalismo sul-americanas, para sistemas de democracia representativa em que a administração eleitoral independente, baseada em órgãos neutros e imparciais, foi fundamental. A generalidade dos autores julgou como positivas as referidas transições para a democracia⁶².

Dos 28 países da Europa Central e Oriental, bem como da Ásia Central, pouco mais de um terço foram considerados como tendo alcançado a democracia: Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Mongólia, Polónia, Roménia e Eslovénia. Mais de um terço são considerados “parcialmente democráticos”: Albânia, Arménia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Geórgia, Quirguistão, Macedónia, Moldávia, Rússia, Eslováquia e Ucrânia. Os

⁵⁹ Conferir DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh.html>. [Consult. 07 junho 2016].

⁶⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, Vol. I, pp.492 e ss.

⁶¹ DIAMOND, Larry; LINZ, Juan; LIPSET, Seymour Martin – **Democracy in Developing Countries**. NC: Lynne Rienner Publishers Inc, 1988, pp. 75 e ss.

⁶² *Ibidem*

restantes países estão listados como ficando abaixo do limiar: Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Tajiquistão, Turquemenistão, Uzbequistão.

No Sudeste Asiático, a Coreia do Sul e Taiwan experimentaram sucesso nas transições para a democracia no final de 1980. Em ambos os países, uma maioria da população demonstrou um compromisso com a democracia, tanto nas urnas, como nas sondagens de opinião⁶³.

Vê-se, portanto, que por todos os continentes há uma generalização da democracia. Obviamente, como veremos de seguida, o que é a democracia e em que termos funciona é algo que varia e tem várias formulações históricas e interpretações possíveis. Paul Cartledge escreve:

Every schoolchild knows that it was ancient Greeks who invented democracy. But first it must always be remembered that there were some one thousand ancient Greek political entities, often very different, always radically self-differentiated, in the extended and diverse ancient Greek world of Hellas between say 500 and 300 BCE, when *demokratia* emerged, rose, peaked, and declined or was destroyed⁶⁴.

A antiga Grécia ensina-nos a diversidade e a vida da democracia, explicitando que esta não é o fim da história e pode morrer a qualquer altura se não for devidamente alimentada e cuidada. A isto acresce que também ficamos a saber que o seu funcionamento pode obedecer a diferentes métodos e fórmulas.

2.2. O conceito de democracia

Existem várias abordagens possíveis para tratar e desenvolver o conceito de democracia⁶⁵, contudo, a ideia de democracia maioritária acaba por ser aquela que se impõe para além de discussão ou de exame e que servirá de base nesta investigação. Antes de tudo, a democracia centra-se num processo de escolha e substituição do Parlamento, mais preocupado com a escolha das pessoas e menos com os controlos constitucionais. Lively⁶⁶, abordando o conceito

⁶³ FREEDOM HOUSE – **Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure**, 2016. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>. [Consult. 07 junho 2016]

⁶⁴ CARTLEDGE, Paul – **Democracy: A life**. Oxford: Oxford, 2018, p.1.

⁶⁵ Por exemplo, DWORKIN, Ronald – **Freedom's Law: The Moral Reading of the Constitution**. Oxford Oxford University Press, 1996, p.17 define democracia como o tratamento igualitário dos cidadãos. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *op.cit.* Vol. II, pp. 869 e ss, define democracia por oposição à ditadura, representando “organizações de poder público em que os governados influenciam a atividade e o percurso dos governantes, sobre eles exercendo um efetivo controlo democrático”. Com esta definição parece remeter para uma visão processual e de controlo da democracia.

⁶⁶ LIVELY, John – **Democracy**. Londres: Basil Blackwell, 1975, p. 43.

de democracia, foca-o no controlo popular e em outras duas condições: que o governo deve ser renovado por decisão eleitoral, e que alguma alternativa tem que ser arranjada por essa decisão eleitoral. Weale⁶⁷, ao descrever uma tipologia das formas democráticas, distingue claramente o sistema de Westminster, que dá aos políticos eleitos a função de tornar as mais importantes decisões e o constitucionalismo liberal que implica um papel mais relevante para o poder judicial e outros mecanismos não maioritários. Tipicamente, a primeira forma de democracia corresponde ao tipo inglês, e a segunda ao norte-americano.

Hayek⁶⁸ argumentou que a democracia deveria ser lida num contexto constitucional, mas reconheceu que tal conceito não corresponde à conceção tradicional inglesa de democracia, que define como um sistema onde a vontade da maioria é ilimitada.

Geralmente, entende-se que a democracia tem uma de uma dupla dimensão, material e formal/processual⁶⁹. Por exemplo, a Constituição portuguesa, tal como a angolana, compreende os postulados mais importantes da democracia representativa - órgãos representativos; eleições periódicas; partido pluralismo político e a separação dos poderes (embora numa versão aligeirada). Contudo, no caso português, vai além disso, pois envolve a democracia participativa, reconhecendo aos cidadãos o direito a uma participação ativa nos processos de decisão que lhes dizem respeito. Obviamente, as estruturas de dominação que são a essência do poder político são mantidas. A diferença, académicos portugueses argumentam⁷⁰, é que estas são elas mesmas “democratizadas” através de processos de organização democrática.

No caso angolano, o problema que se tem colocado com mais insistência em termos de democracia é o da realização efetiva de eleições livres e justas. Não existem dúvidas que estão previstos mecanismos constitucionais para que estas existam. Nomeiem-se os artigos 3.º sobre a soberania popular, 4.º acerca do exercício do poder político, 17.º que se dedica aos partidos políticos, 45.º que garante o direito de antena, de resposta e réplica política, 52.º, 53.º, 54.º e 55.º que estabelecem direitos de participação na vida pública, acesso aos cargos públicos, sufrágio e constituição de associações políticas e partidos políticos, entre outros. Além do artigo 107.º acerca da organização que administrará o processo eleitoral. Temos aqui uma panóplia, que desenvolveremos abaixo, de normas que estabelecem um processo democrático de eleição, e, contudo, dúvidas subsistem, de tal modo que as tentaremos resolver ao longo do trabalho.

⁶⁷ WEALE, Andrew – **Democracy**. Londres: MacMillan Press, 1999, p. 32.

⁶⁸ HAYEK, Friedrich Von – **Law, Legislation and Liberty**. Londres: Routledge, 1982, p. 1.

⁶⁹ CANOTILHO, Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 288.

⁷⁰ *Ibidem*.

Duas dimensões do conceito democrático são discerníveis. Uma delas é a tradição que envolve as eleições livres e justas e entidades representativas. A outra é um *spill-over* da democracia, que se destina a todo o espaço público, traduzindo, na verdade, a adoção dos ensinamentos de Habermas⁷¹, filósofo alemão muito influente.

Numa democracia moderna comunicação e argumentação entre os cidadãos é vista como essencial para alcançar os melhores resultados possíveis. Por isso, os dispositivos democráticos devem ser aplicados não só para as eleições, mas também nos meios utilizados para a obtenção de informações melhores e plurais, bem como para garantir uma participação racional nos processos. Esse é o ponto da chamada “democratização” da democracia.

Neste texto, não se aprofundarão estas distinções democráticas, sendo certo que a democracia assenta *prima facie* sempre numa eleição maioritária, que pode ser ou não complementada por outros aspetos significativos. Em democracia, antes de tudo há que assegurar o desenrolar livre e justo de eleições e de todo o processo eleitoral.

2.3. Democracia e Estado de Direito

O princípio do Estado de Direito deriva do alemão *Rechtsstaat*⁷² e a sua definição não é unívoca, nem a sua adoção foi sempre consensual. Por exemplo, em Portugal, a Constituição de 1976 somente na sua revisão de 1982 incluiu este princípio, que era refutado pelos teóricos marxistas. Engels, por exemplo, escreveu que era “a expressão idealizada da sociedade burguesa”⁷³ e, em geral, os governos autoritários ou mesmo de intervenção pró-estatais olhavam para o conceito de Estado de Direito como um conceito- travão dos objetivos sociais e económicos do Estado.

Como quer que seja, o conceito de *Rechtsstaat* tem um acentuado sotaque alemão, sendo a Alemanha o país onde o conceito foi mais desenvolvido⁷⁴.

No entanto, desde a Antiguidade Clássica que surge já uma ideia de Estado de Direito. Na Grécia, uma lei de finais do século V a. C. continha já elaboradas disposições restringido as atividades do Estado e dos funcionários públicos⁷⁵. E ao longo dos tempos foram aparecendo várias teorias desenvolvidas para limitar os poderes dos soberanos pela existência de “leis

⁷¹ HABERMAS, Jürgen – **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society**. Cambridge: MIT Press, 1991, pp. 175-177.

⁷² Ver GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, Vol.II, pp. 761 e ss.

⁷³ CANOTILHO, Joaquim Gomes – **Direito Constitucional**. 6.ª ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993, p. 296

⁷⁴ CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op.cit.*, p. 271.

⁷⁵ GORDON, Scott – **Controlling the State**. Cambridge: Harvard U. Press, 2002, p. 65.

fundamentais do reino”, as doutrinas de desobediência civil, o contrato social e os escritos medievais sobre a liberdade⁷⁶. Tudo isto foi incorporado no conceito de Rechtsstaat.

Alguma comparação pode ser feita entre o Rechtsstaat e o conceito inglês da “Rule of Law”. No entanto, alguns autores⁷⁷ consideram a aproximação inglesa como mais limitada. Machete⁷⁸ diz que são conceitos equivalentes, mas que o Rechtsstaat garante a melhor segurança jurídica, proteção da confiança e as salvaguardas processuais, afirmando que no final não são exatamente a mesma realidade. Contrariamente ao Rechtsstaat, a Rule of Law não visa definir o Estado, mas preocupa-se com a aplicação nos tribunais de valores legais que protejam os cidadãos. De certa forma, as preocupações expressas por Bentham em matéria de direitos naturais abstratos, descrevendo-os como “simple nonsense”⁷⁹, poderiam ser usadas para distinguir os dois conceitos. Rechtsstaat é uma abstração enquanto a Rule of Law impõe e aplica na prática os direitos legais em tribunal. É lei em ação. Portanto, o Estado de Direito só o é se for traduzido num exercício permanente por parte dos tribunais.

Na realidade, o conceito alemão, que agora surge abstrato, começou por assentar também no recurso aos tribunais. De facto, foi a ênfase no controlo da administração pública, que levou Von Gneist, aquele que poderemos denominar como o “pai das modernas teorias do Rechtsstaat, a defender a criação de tribunais administrativos independentes⁸⁰. Mais tarde, surgiu uma descrição mais formal, em consonância com a Alemanha Guilhermina em finais do século XIX, onde pontificou o autor Otto Mayer, que tendia a comparar o Rechtsstaat com uma lei administrativa bem ordenada que prevaleceu⁸¹. A visão fundamental relacionada com o funcionamento da administração encarava o Estado como um poder centralizado e nesse caso, a melhor maneira de lidar com ele era controlar a administração através de lei. O Estado de Direito é então entendido como a submissão da Administração do Estado à lei geral. A teoria kelseniana definitivamente formaliza o conceito através de sua identificação com a lei e Estado, concluindo que cada Estado, uma vez ordenado pelo Direito, era um Rechtsstaat.

Mais recentemente, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), para superar os impasses criados ao Estado de Direito por Schmitt (um defensor do regime de Hitler) e Kelsen (muito pelo contrário, um defensor da democracia republicana), uma ideia de Estado Social de

⁷⁶ ZIPPELIUS, Reinhold, **Teoria Geral do Estado** (trad. do alemão), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998, p. 387.

⁷⁷ CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op.cit.*, 1993, p. 271.

⁷⁸ MACHETE, Pedro – **Estado de Direito Democrático e Administração Paritária**. Coimbra: Almedina, 2007, p. 132.

⁷⁹ HARRISON, Ross – **Bentham**. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1983, p. 117.

⁸⁰ HAYEK, Friederich Von – **The Constitution of Liberty**. Chicago: Freedom Press, 1978, p. 200.

⁸¹ MACHETE, Pedro – *op. cit.*, p.166.

Direito (sozialer) Rechtsstaat foi adotada. É considerada uma dupla dimensão para o conceito: uma dimensão da legalidade da atividade da administração do Estado e uma dimensão de melhoria social que, no final, estaria ligada com o estado de bem-estar e implicou a universalização dos direitos de voto; o alargamento da representação parlamentar de trabalhadores e dirigentes sindicais, igualdade de género e mais fundamentalmente o reconhecimento dos direitos sociais e o dever de sua realização⁸².

Pode-se dizer que, através de vários contorcionismos, a doutrina alemã criou conceitos específicos para o Estado e para o mercado. Para o Estado seria a “Sozialer Rechtsstaat”, para o mercado o “Soziale Marktwirtschaft”.

Mas um ponto importante a sublinhar é que o conceito ideal de Rechtsstaat está sempre ligado a uma forte atitude do poder judicial (sejam tribunais comuns ou tribunais administrativos) a partir do qual depende sua existência, bem como de todos os órgãos independentes. Se o poder judicial não tem uma atitude forte não haverá um Estado de Direito. No final, é aos tribunais e aos órgãos independentes que cabe fazer cumprir o Estado de Direito, quer por meio de normas abstratas, quer por direitos legais concretos. Como Canotilho⁸³, que escreve o princípio do Estado de Direito, define o conteúdo, extensão e procedimentos da atividade estatal. E a ideia de Estado de Direito também incorpora a existência de direitos fundamentais e de controlo judicial. Assim, o Rechtsstaat é o valor base das constituições democráticas modernas. Tal implica a supremacia da Constituição como lei; a divisão de poderes; a legalidade da administração, independência e obediência à lei pelos juízes e garantia judicial dos direitos fundamentais⁸⁴. Assim, desenvolvem-se algumas regras básicas para garantir a segurança jurídica; a proibição de excessos e a proteção judicial dos indivíduos.

⁸² MACHETE, Pedro – *op. cit.*, p. 380.

⁸³ CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op.cit.*, 2003, p. 243.

⁸⁴ *Idem*, p. 255.

CAPÍTULO 3.

AS QUESTÕES ESSENCIAIS NO CONTROLO DAS ELEIÇÕES

3.1. Processo eleitoral: Integridade e Credibilidade

Viu-se que a democracia implica o voto. Como escreve Gomes Canotilho “O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder”⁸⁵. A vontade do povo livremente expressa através de eleições é a base para a legitimidade do governo democrático. A eleição é a escolha dos titulares dos vários órgãos que vão conduzir politicamente uma sociedade; também é uma forma de controlar os titulares desses órgãos, através do afastamento dos membros que se considere não estarem a exercer um papel adequado aos desejos dos eleitores⁸⁶.

Não restam, portanto, dúvidas que o princípio democrático tem na sua essência a realização de eleições. Sem eleições não existe democracia. A comunidade escolhe os seus representantes e substitui-os quando entende que deve haver mudanças.

Numa democracia há uma relação direta entre voto e poder, o poder resulta do voto. Como assinala o artigo 4.º da Constituição angolana “O poder político é exercido por quem obtenha legitimidade mediante processo eleitoral livre e democraticamente exercido”. Assinala Maria Lúcia Amaral⁸⁷ que a representação democrática através do voto possibilita “não apenas a forma mais racional de distribuição do poder, mas também a institucionalização de meios eficazes de controlo e de responsabilização daqueles que o exercem”.

Assim se vê que as eleições têm dois desideratos fundamentais: a escolha de quem governa e o controlo dessa governação⁸⁸. Ainda de referir Gomes Canotilho que enfatiza “a relevância do procedimento eleitoral justo para a garantia da autenticidade do sufrágio”.

⁸⁵ CANOTILHO, Joaquim Gomes – op. cit., 7.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2003, p. 301.

⁸⁶ BESSA, António Marques; PINTO, Jaime Nogueira – **Introdução à Política, Vol. II: O Poder, o Estado e a classe Política**. Lisboa: Verbo, 2001, p. 226.

⁸⁷ AMARAL, Maria Lúcia – **A Forma da República: Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional**. Reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 222.

⁸⁸ Pode-se levantar a questão de saber se não existirá um terceiro objetivo a ser concretizado através de eleições, objetivo esse que seria o de criar um governo efetivo e eficiente em simultâneo com a representatividade e o controlo. Cfr. ALDER, John – **General Principles of Constitutional and Administrative Law**. 4th ed. Londres: Palgrave, 2002, p. 246.

Por consequência, para que as eleições cumpram os seus objetivos democráticos têm de ser verdadeiras. A veracidade das eleições assenta em dois esteios fundamentais⁸⁹:

- Integridade;
- Credibilidade.

A integridade quer dizer que todos os votos são contados. A definição internacionalmente aceite é a seguinte:

“... any election that is based on the democratic principles of universal suffrage and political equality as reflected in international standards and agreements, and is professional, impartial, and transparent in its preparation and administration throughout the electoral cycle⁹⁰.”

A credibilidade é já uma expressão mais alargada que a integridade e liga-se à perceção pública e à confiança na veracidade dos resultados.

Em resumo, é preciso que as populações confiem nos resultados das eleições. Há um laço de confiança entre as eleições e as populações que tem que ser estabelecido.

A realização de eleições regulares é uma parte integrante de qualquer democracia em funcionamento⁹¹. As eleições dão aos cidadãos a oportunidade de participar no processo político, permitindo-lhes identificar e selecionar os seus representantes políticos. Estes representantes, por sua vez, consultam os cidadãos, agregam as suas preferências políticas e garantem que estes sejam ouvidos nas instituições e processos democráticos.

Em antecipação das eleições, os cidadãos frequentam vários fóruns, incluindo os seus respetivos partidos políticos, para se familiarizarem com os candidatos às eleições, discutir e debater os problemas relacionados com a governação, a economia e do estado geral do país. Depois das eleições, os cidadãos acompanharão os seus representantes eleitos responsabilizando-os pela garantia de que a sua política tem em conta os seus interesses, que

⁸⁹ ANNAN, Kofi – **Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide**. Stockholm: Global Commission on Elections, Democracy, and Security, 2012. [Consult. 02 janeiro 2018]. Disponível na internet: http://kofiannanfoundation.org/sites/default/files/deepening_democracy_0.pdf. Ver também como opinião não científica, mas aparentemente estribando-se nos mesmos relatórios e textos internacionais para comentar o processo eleitoral em Angola, VERDE, Rui – As eleições de 2017 e a democracia em Angola. **MakaAngola**. Disponível na internet: <https://www.makaangola.org/2017/05/as-eleicoes-de-2017-e-a-democracia-em-angola/>. [Consult. 02 janeiro 2017].

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ SOLIJONOV, Abdurashid – **Electoral Justice Regulations Around the World**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, p. 8.

são ouvidos e adequadamente tratados. Não fazer isso pode implicar que os cidadãos repensem a sua escolha de representantes nas eleições seguintes⁹².

Este curto excuro explica bem que, se numa eleições falta a integridade do voto, não há oportunidade para os cidadãos participarem e promoverem os seus interesses no processo político, não sendo os resultados das eleições transparentes. Assim, os cidadãos podem perder a confiança no processo eleitoral.

Por isso, as eleições devem ser conduzidas com integridade e respeitar os direitos humanos, tal como os princípios democráticos por forma a garantir a credibilidade do processo eleitoral. Na esteira dos estudos internacionais mais atuais sobre o assunto⁹³ identificam-se cinco grandes áreas que contribuem para a integridade e credibilidade de um processo eleitoral:

- 1) Implementação do Estado de Direito e da justiça eleitoral;
- 2) O profissionalismo e a independência das ações dos OAE (órgãos de administração eleitoral);
- 3) O estabelecimento de instituições e normas de concorrência multipartidária;
- 4) A remoção de barreiras à participação universal e igualitária dos cidadãos;
- 5) A regulamentação do financiamento dos partidos políticos.

3.2. As questões práticas essenciais no controlo eleitoral

Em termos gerais, a integridade e a credibilidade eleitorais são os aspetos fundamentais a salvaguardar num processo eleitoral.

Estes conceitos referem-se a “agreed international principles and standards of elections, applying universally to all countries worldwide throughout the electoral cycle, including during the pre-electoral period, the campaign, and on polling day and its aftermath”⁹⁴. Esta definição proposta por Pippa Norris de Harvard envolve a adição de algumas noções fundamentais para o controlo eleitoral, a saber:

- i) Nenhum país pode exportar o seu quadro legal para outro país, dado que o contexto desempenha um papel importante na aplicação das normas internacionais;
- ii) As eleições devem ser compreendidas como abrangendo todos os componentes do ciclo e não apenas o dia da eleição ou a campanha eleitoral.

⁹² *Idem*, p. 12.

⁹³ *Ibidem*, pp. 10 e ss.

⁹⁴ NORRIS, Pippa – **Why Electoral Integrity Matters**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp. 21 e ss.

Vê-se, portanto, que as considerações sobre o processo eleitoral têm que compreender dois aspectos, por um lado, ter em conta os contextos locais e não aplicar os princípios universalmente aceites de forma rígida, por outro lado, ter em conta que o processo eleitoral, por definição, é um *continuum* cronológico.

A integridade das eleições, como refere Pippa Norris⁹⁵, está intimamente ligada à integridade moral e à responsabilidade por parte dos vários atores políticos, funcionários eleitorais e formadores de opinião que atuam em conjunto para conseguir eleições livres e justas. Em geral, os princípios e valores éticos fundamentais em relação à democracia eleitoral são garantidos pelas ordens jurídicas e, portanto, violações podem acarretar responsabilidade legal. No entanto, existem outros valores e princípios éticos que, mesmo que não sejam necessariamente prescritos por lei, governaram - ou deveriam ter governado - os processos de transição e de consolidação democrática.

O estabelecimento e consolidação de um sistema democrático exige uma constante aprendizagem e reforço dos valores de participação, estabilidade, pluralidade e paz, assim como o exercício dos direitos e da legalidade, a implantação da concorrência e tolerância. Este processo de aprendizagem leva ao reconhecimento de direitos e obrigações recíprocos, à aceitação dos valores de pluralidade e diversidade e à renúncia aos princípios dogmáticos e ao maniqueísmo político. Este processo de aprendizagem conduz também à formação de partidos políticos e tendências conscientes do alcance e dos limites da própria competição democrática, na qual ninguém pode estar acima da lei ou invocar privilégios sobre a maioria. Na verdade, as maiorias eventuais devem sempre ser percebidas como uma parte, não como um todo, e, conseqüentemente, os direitos das minorias devem ser plenamente respeitados, incluindo o direito de se tornarem maioria⁹⁶.

Uma visão séria do papel da integridade na política leva à crença de que não só as instituições eleitorais e os atores políticos (partidos e candidatos) devem assumir um papel ético, reconhecendo plenamente as regras democráticas, mas também os meios de comunicação têm uma responsabilidade ética em relação à sociedade. Afinal, a sociedade é informada sobre a política e avalia a democracia através de meios como a rádio, especialmente através da televisão e cada vez mais através da internet⁹⁷.

⁹⁵ NORRIS, Pippa – op. cit., pp.21 e ss.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ NORRIS, Pippa – op.cit., pp. 91 e ss.

O lugar dos meios de comunicação tem uma dimensão universal e está presente em todas as democracias modernas. Assim, questões sobre o papel dos meios de comunicação na democracia e na integridade das eleições não são questões aleatórias ou secundárias. Na verdade, refletir sobre a relação entre a comunicação e política é uma tarefa essencial para consolidar a mudança democrática e melhorar a qualidade de nossa coexistência democrática. Estas questões devem, sem dúvida, ser tomadas em consideração pelos instrumentos jurídicos⁹⁸.

A necessidade de estabelecer códigos de ética ou de conduta que complementem as respectivas ordens jurídicas surgiu em praticamente todos os campos da atividade humana. A nível internacional, existem vários esforços coletivos que visam prevenir o mau uso das profissões através da aplicação de códigos de conduta e de aplicação universal por várias organizações internacionais e associações profissionais⁹⁹.

Esses códigos geralmente afirmam os princípios éticos que constituem a base da administração eleitoral e visam assegurar a credibilidade e a integridade real do processo eleitoral. Dessa forma, afirma-se que a administração eleitoral deve obedecer aos seguintes princípios éticos fundamentais¹⁰⁰:

- a) Respeito da lei;
- b) Imparcialidade e neutralidade;
- c) Transparência;
- d) Exatidão;
- e) Orientação do eleitorado.

Além disso, há o papel indispensável da confiança pública nas eleições democráticas. O grau de integridade e credibilidade percebido no processo eleitoral influenciará fortemente a confiança do público. De tempos a tempos, pode-se esperar que surjam desafios e escândalos. Isto é verdade tanto em países democráticos consolidados, como em transição, embora em democracias consolidadas os desafios à integridade eleitoral possam ser menos prejudiciais do que em democracias menos consolidadas, onde tais desafios podem ser mais corrosivos e potencialmente desestabilizadores. No entanto, as democracias consolidadas também podem

⁹⁸ NORRIS, Pippa – **Strengthening Electoral Integrity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp.187 e ss.

⁹⁹ *Idem*, pp. 133 e ss.

¹⁰⁰ Ainda NORRIS, Pippa – **Why Electoral Integrity Matters**. Cambridge: Cambridge University Press, July, 2014, pp. 176 e ss.

enfrentar desafios muito significativos, como foi o caso, por exemplo, do escândalo de Watergate¹⁰¹.

As leis eleitorais devem reconhecer e englobar os princípios éticos, e regulamentar de uma forma que contribua para a integridade do processo eleitoral, porque “*Only upon its firm foundation can legitimate elections be built and in its absence voters can have little trust in their representatives or government.*”

¹⁰¹ JANDA, Kenneth; BERRY, Jeffrey; GOLDMAN, Jerry – **The Challenge of Democracy: Government in America**. Boston: Houghton Mifflin, 2008, p. 56.

CAPÍTULO 4.

OS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL

4.1. A importância dos Órgãos de Administração Eleitoral – OAE

Os órgãos de administração eleitoral (OAE) são instituições importantes para a construção da democracia¹⁰² uma vez que lidam diretamente com a organização de eleições multipartidárias e indiretamente com a governação e a afirmação do Estado de Direito. Daí ser fundamental discutir os aspetos técnicos da sua sustentabilidade, tal como a sua contribuição para a legitimidade das instituições democráticas e para o reforço do Estado de direito.

Na realidade o melhor modelo de OAE contribuirá para uma melhor democracia. Ligado a este ponto encontram-se o papel e os desafios das OAE nas transições democráticas e novas democracias *vis-à-vis* a experiência das democracias mais antigas. O estudo das OAE tem um novo e vasto campo que emerge na área da construção e da consolidação da democracia.

A política mundial evoluiu muito significativamente nos últimos 30 anos. Nessa época, as eleições multipartidárias eram pouco frequentes na maioria dos países em desenvolvimento e nas democracias mais estáveis não haveria grande preocupação com a regularidade dos processos democráticos. Só recentemente começou a surgir essa preocupação.

Os Estados Unidos da América apenas estabeleceram uma Comissão Eleitoral Federal em 1975; a Austrália criou a sua Comissão Eleitoral como órgão autónomo em 1984, e no Reino Unido, a oportunidade de criar uma autoridade eleitoral geral no sistema político do país ainda era discutida acaloradamente há poucos anos¹⁰³.

Nas democracias, novas ou antigas, os argumentos a advogar a criação de organismos eleitorais independentes estão indelevelmente ligados aos processos de democratização em geral. Por todo o mundo assistiu-se ao longo das últimas décadas a variados processos de democratização, uns com sucesso, outros fracassados, mas o que é relevante é que procuraram princípios orientadores e desenvolvimentos técnicos comuns.

¹⁰² LÓPEZ-PINTOR, Rafael – **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance**. Nova Iorque: UNDP, 2000, p. 14.

¹⁰³ *Idem*, p. 16.

A importância da criação de uma autoridade eleitoral independente é sustentada por vários fracassos iniciais em África a alcançar a democracia. Muitos autores argumentam que vários desses fracassos ocorreram devido à falta de um órgão legal independente que gerisse as eleições e que fosse aceite por todos os candidatos¹⁰⁴. Em contrapartida, o Chile e o Uruguai tiveram sucesso na transição para a democracia porque contaram com Órgãos de Administração Independente que tiveram papéis cruciais no restabelecimento da democracia¹⁰⁵.

4.2. Principais traços estruturais e funções dos OAE

Nas diferentes democracias do mundo, dois fatores principais relevam acerca da administração e controlo da regularidade do processo eleitoral.

Em primeiro lugar, em algumas democracias, as eleições são ainda conduzidas sob a égide do Poder Executivo, com maior frequência pelo Ministério do Interior ou da Administração Interna. O segundo fator é o recrutamento de comissários. Este pode ter uma base partidária ou não-partidária, e resultar no estabelecimento de uma equipa permanente ou temporária.

Eleições geridas exclusivamente pelo Poder Executivo começam a ser um resíduo da história, surgindo a criação de comissões independentes eleitorais como o elemento do padrão de desenvolvimento da democracia. De 27 das democracias mais estáveis identificadas pelos analistas na segunda metade do século XX¹⁰⁶, apenas sete países retinham as eleições organizadas pelo poder executivo. Todos estes países estão no Norte da Europa Ocidental (além da Suíça), e geralmente são as democracias mais antigas.

Um padrão diferente emerge entre os restantes mais de 100 países abrangidos pelo estudo de Lipjhart¹⁰⁷ que estamos a seguir. Se existem algumas democracias com eleições organizadas pelo poder executivo, a larga maioria está dentro de um movimento geral para a criação de comissões eleitorais independentes, quer com a responsabilidade total para o processo eleitoral, quer com uma função de supervisão eleições executadas pelo Governo. Esta tendência está a evoluir de forma autónoma das tradições políticas históricas nesses países, que são muito diversas¹⁰⁸.

¹⁰⁴ CATT, Helena; ELLIS, Andrew; MALEY, Michael; WAL, Alan; WOLF, Peter – **Electoral Management Design**. Estocolmo: IDEA, 2014, p. 5.

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ LIPJHART, Arendt – **Patterns of Democracy**. Yale: Yale University Press, 2012, p. 33.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 34.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

Nas épocas anteriores, tanto na Europa, como nas colónias que se tornaram independentes durante os anos 1960, as eleições organizadas pelo executivo eram consideradas uma operação de serviço público a qual seria mais bem realizada pela administração do Estado. Aliás, tal convicção seria reforçada pela implementação do chamado Estado Social que seria realizado por agentes da Administração Pública com assinalável sucesso. Há assim, poderemos dizer, uma dupla razão para numa primeira fase, os processos eleitorais serem organizados pelo executivo. Em primeiro lugar, acreditava-se num *civil service* criado segundo o modelo Northcote–Trevelyan que apostava na existência de um corpo de funcionários neutros e profissionais cujo único objetivo era o serviço ao bem comum. Em segundo lugar, verificou-se que esse corpo de funcionários estava a ser apto para instaurar e desenvolver o Estado Social. Assim sendo, não haveria qualquer razão para não entregar a organização das eleições ao mesmo corpo de funcionários independente e profissional¹⁰⁹.

No entanto, se o desenvolvimento do Estado-Providência (ou Estado Social), possibilitou em grande parte este fenómeno- a entrega ao executivo da administração de eleições- também permitiu um reforço sem precedentes das máquinas das administrações públicas em todos os ramos do governo, levando, ao mesmo tempo, ao controle crescente pelos partidos políticos do executivo através da ação parlamentar e ao uso dos meios de comunicação de massa. Ora, assim foi criada uma tendência quase universal, como vimos acima, de democratização, mas não uma democratização como a vivida nos finais do século XIX, inícios do XX, outrossim uma democracia assente numa sociedade de massa, com consumo de massa e meios de comunicação social massificados¹¹⁰. Esta massificação da democracia criou pressões mais intensas sobre o processo político obrigando a uma reavaliação da administração das eleições. A construção da democracia, invariavelmente acarreta a construção de sistemas eleitorais com uma autoridade eleitoral como uma das instituições de governo.

Como referimos acima, as eleições foram tradicionalmente consideradas um serviço público que competiria à administração pública desenvolver. A expansão da democracia de massa após a Segunda Guerra Mundial e a onda mais recente de democratização têm posto em causa a legitimidade do executivo em realizar o papel de “árbitro” na competição pelo poder. Neste contexto, não é por acaso que algumas democracias estáveis como os Estados Unidos e Austrália estabeleceram comissões eleitorais independentes recentemente, em 1970 e 1980, sendo que esta última é conhecida como Comissão Eleitoral Australiana (AEC), ou seja, as

¹⁰⁹ Sobre o assunto ver SCHILLER, Christof – **The Politics of Welfare State Transformation in Germany**. Londres: Routledge, 2016, Capítulo 9.

¹¹⁰ LOPÉZ-PINTOR, Rafael – *Op. Cit.*, p. 89.

comissões eleitorais independentes formal e estruturalmente, tornam-se num verdadeiro pilar democrático, daí ser necessário, se eficaz, parte da estrutura institucional moderna para apoiar e manter o nosso sistema democrático importante¹¹¹; e a maioria dos países onde as eleições eram administradas pelos governos têm progressivamente estabelecido organismos de supervisão com ou sem representantes dos partidos políticos.

Nesta medida foram criadas várias instituições especialmente vocacionadas para a administração de eleições. Tendo em conta os diferentes modelos de administração de eleição, tem que se lembrar que não há dois países idênticos. No entanto, é evidente que surgem, tanto semelhanças, como diferenças entre os vários organismos, sendo que uma análise de tal permite uma melhor compreensão do funcionamento real de organismos eleitorais.

A principal diferença estrutural dá-se entre sistemas de direito comparado. Aqueles países onde predomina a influência anglo-saxã e a “*common law*” têm uma administração eleitoral descentralizada, enquanto os países assentes na tradição jurídica romano-germânica criam um órgão central que concentra a autoridade¹¹².

No entanto, seja qual for o modelo de administração eleitoral, formalmente definido pela lei, dois fatores principais necessitam de um grau de descentralização: em primeiro lugar, a enorme magnitude das eleições democráticas, e, em segundo lugar, a realização de eleições locais em quase toda a democracia. Independentemente do desenvolvimento económico e cultural de uma sociedade, o sufrágio universal dos adultos tende a ser a lei, e, portanto, as eleições atingiram proporções enormes, mesmo em países que possuem apenas uma aproximação à democracia. Tal exige uma dispersão da tomada de decisões para a gestão dos serviços eleitorais, mesmo com uma aparência de eficiência. Em segundo lugar, e mais importante, as eleições locais também se tornaram um fenómeno universal, exigindo uma autonomia relativa a organismos locais e regionais. As democracias de hoje exigem a eleição popular de autoridades a todos os níveis. Na maioria da América Latina, por exemplo, prefeitos (Presidentes das Câmaras) e os Governadores foram eleitos pela primeira vez por voto popular direto nos anos 1980¹¹³. Nas novas democracias de África, as eleições locais estão a ser convocadas logo após a primeira eleição geral.

¹¹¹ Sobre as Comissões Eleitorais nas democracias mais estáveis e antigas, ver COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE – **Review of the Electoral Commission**. Londres: The Stationery Office, 2007, p.10

¹¹² DUNDAS, Carl – **Election Administration: Designing Dimensions of Legal Reform**. Bloomington: Author House, 2015, pp. 23 e ss.

¹¹³ DABÈNE, Olivier – **América Latina no século XX**. Porto Alegre: Edipucrs, 2003, pp. 231 e ss.

Algumas considerações adicionais sobre a descentralização são ainda pertinentes. Em primeiro lugar, há uma série de exemplos de sucesso de gestão descentralizada das eleições. Por exemplo, no Reino Unido, Estados Unidos, ou Suécia- países todos com democracias maduras e com tradição de grandes máquinas de estado e partidos políticos fortes, têm sistemas de administração eleitoral extremamente descentralizados¹¹⁴.

Muitos autores¹¹⁵ defendem que tal modelo devia ser aplicado na maior parte das novas democracias, dado que a descentralização prestaria um melhor serviço à causa da construção da democracia e do Estado de Direito pois permitiria que essa construção se fizesse através de uma perspetiva biológica, de agregação contínua de elementos democráticos ao longo do corpo político.

Neste aspeto, a experiência histórica da construção do Estado, desde o século XVIII nas democracias mais estáveis é instrutiva. A construção sociopolítica do estado-moderno com uma capacidade de igualdade de tratamento político e social só foi possível devido ao contrabalanço com o particularismo de chefes locais e interesses locais¹¹⁶. No caso dos órgãos eleitorais, uma mistura de autoridade centralizada e de gestão descentralizada parece ser mais promissor para uma transição democrática bem-sucedida. Além disso, como as eleições lidam com o uso maciço de recursos durante um curto período e estão sujeitas a prazos, a necessidade de alguma gestão descentralizada é forte¹¹⁷.

Por exemplo, na Namíbia e no Botswana, o recenseamento eleitoral tornou-se contínuo em 1997, realizado a tempo parcial por oficiais locais que recebem um pagamento misto de incentivo por esse trabalho. Esse pagamento tem um fator fixo e outra variável dependente do número de formulários preenchidos. Os registos são agregados numa base mensal em registos locais e nacionais. A formação nestes dois países é também descentralizada, bem como a distribuição de material eleitoral é igualmente descentralizada. Todas estas medidas provaram ser eficazes em termos de custos¹¹⁸.

4.3. As tipologias de Órgãos de Administração Eleitoral

Sendo indiscutível a necessidade de Órgãos de Administração Eleitoral credíveis, a questão que se coloca é onde devem ser estes colocados dentro da estrutura do Estado?

¹¹⁴ DUNDAS, Carl – *op.cit.*, p. 56.

¹¹⁵ LOPÉZ-PINTOR, Rafael – *op.cit.*, p.39.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ CAT, Helena, *et al* – *op. cit.*, p. 22.

¹¹⁸ *Ibidem*.

Têm sido usados vários critérios que passamos a expor, embora, no final nos atrevamos a propor o nosso próprio.

Um critério adotado é baseado na forma de recrutamento. Os OAE são “governamentais” quando as eleições são executadas por funcionários públicos regulares; “judiciais” quando são os juízes os selecionados para administrar as eleições; “multipartidários” quando são os representantes de partidos a compor o OAE; ou “periciais”, quando os partidos políticos designam por consenso, um grupo de indivíduos experientes de renome pela sua independência¹¹⁹.

Mais complexa é a classificação formulada com base em características estruturais que combinam os métodos de recrutamento com funções desempenhadas. Aqui teremos comissões eleitorais independentes permanentes; sistemas eleitorais descentralizados; ministérios do governo¹²⁰.

Além disso, a forma institucional dos OAE varia de país para país de acordo com as suas tradições políticas e culturais e a experiência de evolução democrática. Os principais fatores que condicionam o desenvolvimento dos sistemas eleitorais em diferentes partes do mundo parecem ser os seguintes¹²¹:

- a) Tradição de constitucionalismo;
- b) Vontade dos líderes para negociar durante o período de transição;
- c) Âmbito da economia;
- d) Extensão dos protestos em massa.

Alguns padrões, nomeadamente, eleições conduzidas solitariamente pelo Poder Executivo permanecem ligados à história. No entanto, a tendência mais geral em todo o mundo, particularmente nas novas democracias, é o estabelecimento de uma comissão com base independente e multipartidária¹²².

De um ponto de vista legal, a maioria dos OAE estão consagrados nas Constituições como mecanismos para limitar a mudança repentina dos processos eleitorais pelo executivo ou através de procedimentos legislativos ordinários. Este é o caso na maior parte dos países latino-americanos, de África e da Ásia. A Constituição estabelece, muitas vezes, a autoridade eleitoral

¹¹⁹ CAT, Helena, *et al.* – *op.cit.*, p.7.

¹²⁰ *Idem*, pp.10 e ss.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² LÓPEZ- PINTOR, Rafael – *op.cit.*, p.27.

como um quarto ramo de governo com o estatuto do executivo, do legislativo e do poder judicial¹²³.

Das várias formulações acerca da tipologia dos Órgãos de Administração Eleitoral propendemos para uma tipologia assente na forma de designação dos elementos e na natureza das suas funções, atendendo a se são designados pelo Executivo, Poder Judicial, partidos políticos, por um lado, e à sua integração no esquema constitucional de poderes, por outro lado. Se integram o poder executivo, judicial, ou um *tertium genus* independente.

Nestes termos, poderemos falar numa organização e gestão eleitoral estabelecida segundo vários modelos que dividiríamos em:

a) Modelo jurisdicional. Segundo este modelo a administração eleitoral está entregue a um tribunal. É o modelo brasileiro¹²⁴ em cujo topo está o Tribunal Superior Eleitoral.

b) Modelo “francês”. Neste modelo uma boa parte das atividades está entregue ao Executivo, mas existe um órgão de fiscalização/ supervisão que pode ser um (ou vários) tribunal (ais) -caso de França que analisaremos infra- ou uma Comissão Nacional Eleitoral. É o caso português em que existe uma Comissão Nacional de Eleições, mas muitos aspetos, como o recenseamento estão entregues à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna. A CNE de Portugal tem as suas atribuições gerais estabelecidas na lei, as quais são a atinentes à promoção do esclarecimento, sobretudo através da comunicação social, dos cidadãos sobre eleições e referendos, garantir a igualdade do tratamento destes cidadãos nos atos eleitorais em que participem, incluindo recenseamento, e, de igual modo, estabelecer patamares de igualdade de oportunidades de ação e divulgação dos intervenientes em cada campanha eleitoral ou referendária¹²⁵.

c) Modelo de órgão de administração independente. Neste caso é estabelecido um órgão de administração eleitoral independente que assegura todas as atividades não judiciais ligadas ao processo eleitoral. Este modelo é o mais novo e está ligado aos processos de democratização mais recentes. Sendo certo que também está a ser adotado

¹²³ Entre variados casos, temos o exemplo da Colômbia, que embora não identifique um poder eleitoral entre os três poderes do Estado, no capítulo atinente a estes, conta com um artigo específico para o poder eleitoral. Já na Venezuela, não um exemplo atual de uma democracia, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 criou o Poder Eleitoral em termos formais.

¹²⁴ Cfr. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Brasil. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>. [Consult. 13 abril 2015]. Sobre o tema ver BONAVIDES, Paulo – **Curso de Direito Constitucional**. 12.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006

¹²⁵ Cfr. COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, Portugal. Disponível em: <http://www.cne.pt/content/atribuicoes>. [Consult. 14 abril 2015].

por democracias mais antigas. É tendencialmente o modelo angolano, como resulta do artigo 107.º n.1 da CRA que dispõe: “Os processos eleitorais são organizados por órgãos de administração eleitoral independentes, cuja estrutura, funcionamento, composição e competências são definidos por lei.”

- d) Modelo executivo. Neste modelo todas as atividades ligadas ao processo eleitoral estão dependentes de órgãos dirigidos pelo poder executivo, sem qualquer influência ou fiscalização por parte de órgãos exteriores.
- e) Modelo descentralizado. O controlo é feito localmente por diferentes organismos criados em cada lugar.

A escolha de cada um destes modelos depende de circunstâncias históricas, tradições jurídicas, bem como decisões políticas. Há que verificar qual o modelo que se adequa melhor a cada país e em que medida garante o desiderato último que aqui temos investigado: “*free and fair elections*”. Da análise exaustiva de cada um dos modelos resultarão pistas de aconselhamento relevantes.

Não será de somenos importância salientar que o momento eleitoral é chave na definição das ligações entre o direito e a política e entre a democracia e o tipo de Estado que se pretende concluir. Como refere Zippelius¹²⁶, “as eleições políticas constituem o instrumento principal para a condução democrática da democracia representativa”. Assim, haverá sempre que entender que o princípio democrático se baseia em eleições e nestas deve estar assegurada uma participação igual, livre e definitiva de todos os cidadãos. E os cidadãos manifestarão a sua expressão através dos princípios de um sufrágio universal igual, livre, secreto e direto¹²⁷. É este o fundamento teleológico de qualquer modelo de administração e organização eleitoral, o de garantir que o instrumento principal da democracia efetivamente funciona.

4.3.1. Eleições Administradas por Executivos e/ou descentralizadas

Nas eleições administradas exclusivamente por governos, por exemplo, na Bélgica e Dinamarca¹²⁸, a nível central é estabelecido um organismo especial permanente encarregado de assuntos eleitorais que é parte do Ministério Interior ou da Administração Interna. A nível local,

¹²⁶ ZIPPELIUS, Reinhold – *op.cit.*, p. 253.

¹²⁷ *Idem*, p. 254.

¹²⁸ *Idem*, p.27.

geralmente existe um aparelho administrativo regular em que um número de funcionários especiais é temporariamente nomeado pelo Ministério do Interior para o efeito das eleições¹²⁹.

Na Suécia, o Conselho Tributário Nacional era a autoridade eleitoral central, tendo sido substituído em 2001 pela Autoridade Sueca para as Eleições, que apesar do nome, não passa de uma agência governamental. E a organização efetiva das operações eleitorais é da responsabilidade dos 280 comités municipais locais¹³⁰.

Na muito descentralizada Suíça, a Chancelaria Federal é a autoridade geral de coordenação das eleições, mas as chancelarias do Estado em cada um dos 20 cantões e seis meio-cantões são os responsáveis pela condução real de eleições. Em todos os casos, porém, os tribunais regulares de justiça julgam as disputas eleitorais¹³¹.

Um padrão ainda mais descentralizado existe no Reino Unido¹³², onde as eleições são geridas pelas autoridades locais sob a coordenação de um corpo voluntário, associação nacional dos funcionários eleitorais. Em cada caso, esta associação produz regulamentos eleitorais e desenvolve procedimentos e orientações para a o país inteiro. No Reino Unido, as pessoas que desejam tornar-se funcionários eleitorais devem passar por um exame público criado em 1997.

A autoridade eleitoral nominal é o ministério do Interior na Inglaterra e País de Gales. No entanto, o chefe da Associação de Administradores Eleitorais tem uma voz cada vez mais importante. As eleições são da responsabilidade dos organismos do governo nas diversas áreas das autoridades locais. Em cada círculo eleitoral parlamentar, certos oficiais desempenham funções eleitorais até o seu período de serviço público terminar - o xerife de um condado, para os círculos eleitorais do condado; o presidente de um conselho distrital, para os círculos eleitorais de bairro; e o dirigente do município, para os círculos eleitorais de bairro em Londres.

Este sistema tradicionalmente enraizado de administração eleitoral não está imune a críticas e exigências de reforma. Um recente relatório da Comissão Hansard¹³³ para campanhas eleitorais recomendou que o Reino Unido considerasse os modelos Australiano e Canadano como exemplos para mudar as suas estruturas e níveis de independência institucional.

¹²⁹ Artigos do Código Eleitoral Belga-Versão de 31 de janeiro de 2014.. Disponível em: <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/Belgia.pdf>. [Consult. 01 maio 2017]: em que se vê que o processo eleitoral decorre essencialmente através do Ministério do Interior.

¹³⁰ Cfr. INFORMATION OM SVERIGE. Disponível em: <https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Samhallsorientering/Pages/Det-svenska-valsystemet.aspx>. [Consult. 12 outubro 2016].

¹³¹ Lei Federal Suíça sobre Direitos Políticos de 17 dezembro 1976 (Status 1 novembro 2015).

¹³² Seguiu-se nesta parte a exposição de CAT, Helena, *et al*, pp. 20 e ss.

¹³³ *Ibidem*.

O “modelo francês”¹³⁴ da administração eleitoral, tradicionalmente considerado centralizado, é, na verdade, pouco centralizado - e tem servido como um paradigma em países onde as eleições são administradas pelo executivo, sob a supervisão de um órgão judicial coletivo.

Em França, a administração geral das eleições é uma responsabilidade do Ministério do Interior, sob a vigilância de dois diferentes corpos judiciais, dependendo do tipo de eleições: o Tribunal Constitucional (*Conseil Constitutionnel*) para as eleições presidenciais e legislativas (gerais), e o Supremo Tribunal Administrativo (*Conseil d'État*)¹³⁵ para as eleições regionais e municipais. Departamentos eleitorais nesses tribunais têm algumas responsabilidades administrativas durante as eleições, como a contagem oficial e o anúncio dos resultados. O *Conseil Constitutionnel* é composto por nove membros, três dos quais são nomeados pelo Presidente da República, outros três pelo Presidente do Senado e os restantes três pelo Presidente do Nacional Assembleia, cada um para um mandato de nove anos¹³⁶.

Desde 1998, o registo de eleitores tem sido permanente e automaticamente atualizado; aos cidadãos acima da idade de 18 anos é-lhes dado um cartão de eleitor. Como em Espanha e outros países, o desenho das listas de eleitores é uma responsabilidade de comités administrativos nos municípios, mas estas listas são consolidadas no Instituto Nacional de Estatística.

Seguindo o padrão francês, Espanha¹³⁷ desenvolveu uma administração eleitoral complexa, tal como exigido pela Constituição de 1978 para um estado quase-federal. Em geral, as eleições são administradas pelo ministério do Interior e supervisionados por um órgão colegial composto por juízes e professores de Direito designados pelo Parlamento com o consenso dos partidos políticos, a Junta Eleitoral, que, contudo, se divide em várias Juntas de acordo com critérios geográficos¹³⁸.

A questão da participação dos partidos políticos tem várias soluções nas democracias europeias. Vários órgãos de supervisão eleitoral têm participação de partidos políticos. Por exemplo, na Áustria, Países Baixos, Noruega, Portugal¹³⁹ e Espanha. Noutros casos, os órgãos de supervisão têm um caráter judicial, designadamente em França, Itália e Grécia.

¹³⁴ TURPIN, Dominique – **Droit Constitutionnel**. Paris: PUF, 1992, pp.521 e ss.

¹³⁵ Constituição da República Francesa, artigo 58.º.

¹³⁶ Artigo 56.º da Constituição Francesa.

¹³⁷ *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general*.

¹³⁸ Ver nota anterior.

¹³⁹ A CNE de Portugal, que se rege pela Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, tem a seguinte composição:
- Um juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, a designar pelo Conselho Superior de Magistratura, que será o presidente;

A estrutura dos órgãos eleitorais geralmente decorre das suas funções, se eles são responsáveis apenas pela supervisão do executivo na administração de eleições ou totalmente responsáveis pelo processo eleitoral como um todo.

Um olhar mais atento sobre as funções de supervisão específicas de cada tipo de instituição (vigilância, adjudicação e capacidade reguladora) dá origem à questão de saber se os organismos de supervisão são tão eficazes na sua função de controlo como as comissões eleitorais permanentes.

Já se referiu que muitas vezes, nestes sistemas de administração executiva que estão instalados nas democracias mais antigas, as entidades são temporárias e funcionam apenas durante o processo eleitoral. Além disso, tendem a ser compostos por juizes, profissionais da área jurídica e representantes dos partidos políticos, frequentemente mudando de uma eleição para outra e, portanto, muitas vezes incapazes de desenvolver real experiência na área de administração eleitoral. Também dependem administrativamente do apoio técnico do ministério responsável. Estas limitações gestionárias e técnicas devem ser vistas em conjunto com critérios de neutralidade política e transparência na condução das eleições.

A partir deste último ponto de vista, a eficácia e eficiência das comissões de supervisão está intimamente ligada à capacidade dos partidos políticos para participar de todas as fases do processo eleitoral, seja através de participação na supervisão ou pela sua presença durante cada uma das diferentes operações eleitorais, desde o registo dos eleitores à contagem dos votos para anunciar resultados.

Por outras palavras, os órgãos de supervisão com uma permanência e força organizacionais limitadas podem desenvolver uma capacidade de supervisão e controlo diretamente relacionada com a força e a eficácia dos partidos políticos e outros monitores do processo eleitoral. Por outro lado, na ausência de agentes de partidos políticos e outros monitores nos diferentes níveis da operação eleitoral, a alavancagem da supervisão é menor do que a de comissões de pleno direito na supervisão e controlo das eleições.

4.3.2. A possibilidade de Comissões independentes e a separação de poderes

Quanto à possibilidade de criar comissões independentes como uma alternativa para o “modelo francês” que é discutida na África francófona, frequentemente se ouve o argumento

-
- Cidadãos de reconhecido mérito, a designar pela Assembleia da República, integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar; (sublinhado nosso).
 - Um técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, pelos Negócios Estrangeiros e pela Comunicação Social.

de que os organismos eleitorais independentes seriam incompatíveis com o conceito jurídico de administração, que por definição é dependente do executivo e da prossecução do interesse público; e que nenhum órgão governamental pode ser independente, porque a autoridade soberana do estado é indivisível. Sérvulo Correia¹⁴⁰ ecoa estas preocupações quando escreve que a possibilidade de o juiz substituir a administração pode parecer que se está apostado em destruir ou desmontar o Estado dos seus elementos históricos e permanentes, significando tal uma mudança fulcral de entendimento do princípio da separação de poderes.

Esta é uma questão muito relevante. Veja-se por exemplo, o caso de Angola, a Constituição da República de Angola, no seu artigo 107.º, refere que os processos eleitorais são organizados por um órgão de administração eleitoral independente, cuja estrutura, funcionamento, composição e competência são definidos por lei. Aqui coloca-se a questão da independência em termos administrativos. A consagração de um órgão independente implica sempre que ele não receba ordens, direções ou instruções de outro¹⁴¹. Em concreto, a independência de um órgão traduz-se no exercício separado de várias funções, isto é um órgão independente exerce as suas funções separadamente e de forma identificável face a outras; a independência também envolve a separação de pessoal e cada órgão independente terá o seu pessoal próprio. Mas simultaneamente independência não quer dizer poder absoluto, existirão sempre *checks and balances*, que congraçarão o órgão independente. Desde logo, há que referir a sujeição à Constituição e à Lei, i.e. ao princípio da constitucionalidade e da legalidade. Mas também, o confronto com atividades e controlos de outros órgãos. No atual estado da doutrina¹⁴² e considerando que a separação de poderes não é um princípio absoluto, uma vez que tem que ser concatenado com a interdependência entre os mesmos (ver artigo 111.º da CRP ou artigo 105.º, n.º 3 da CRA) não se pode considerar que a independência de um órgão como a Comissão Nacional de Eleições afete a soberania do Estado ou a separação de poderes, tal como um poder judicial independente não afeta. Como bem escreve¹⁴³ Miguel Lourenço:

A razão de ser do Estado Constitucional é instituir uma sociedade política de liberdade e, para tal, é preciso separar o poder, pois, estando ele separado, isso constituiria o travão de cada poder, representado num sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*)

¹⁴⁰ CORREIA, Sérvulo – O recurso contencioso. *In Reforma do contencioso administrativo: o debate universitário (trabalhos preparatórios)*. Lisboa: Ministério da Justiça, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, Vol. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 184.

¹⁴¹ CAUPERS, João – *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, pp.112 e ss.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ LOURENÇO, Naldemar Miguel – *Justiça administrativa no quadro da separação de poderes: o poder da substituição do ato administrativo*. Coimbra: Verbo Jurídico, 2015, p.4

Assim, desde logo se vê que o próprio Estado Constitucional tem dentro de si a legitimação da atuação de órgãos independentes para garantir os seus princípios básicos. Isto quer dizer como acabou por determinar a Constituição portuguesa em 1997 no seu Artigo 268.º que existe um princípio da tutela jurisdicional efetiva, que implica que a todo e qualquer interesse de um particular digno de proteção jurídica corresponda um meio de satisfação processual junto da jurisdição administrativa. E o artigo 2.º do CPTA (Código do Processo dos Tribunais Administrativos¹⁴⁴) é claro ao prescrever no seu número 1 que o princípio da tutela jurisdicional efetiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão, acrescentando o número 2 que a todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos.

Na realidade, ao nível dos órgãos de administração eleitoral passa-se o mesmo que ao nível dos modelos organizativos da justiça administrativa¹⁴⁵. De um modelo administrativista, em que a administração era juiz em causa própria, porque devido à separação de poderes não tinha sentido que outros intervissem nas suas decisões, evoluiu-se até hoje predominando um modelo judicialista em que as decisões administrativas questionadas cabem a um tribunal integrado numa ordem judicial. Considera-se que o mais importante é garantir os direitos dos cidadãos, sendo as fórmulas de organização política esquemas práticos de construção de um Estado de Direito, portanto instrumento dos valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade, e não fins em si mesmo. E nessa medida justifica-se a intervenção de outros poderes na esfera administrativa.

Face ao exposto, uma autoridade eleitoral independente é, portanto, perfeitamente possível em termos teóricos.

As comissões eleitorais podem ter uma base partidária ou uma base técnica, assente em juízes e profissionais ligados ao Direito. A questão que se coloca é se estas composições serão equivalentes em termos de independência.

¹⁴⁴ Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, atualizada pela Lei n.º 63/2011, de 14/12.

¹⁴⁵ Ver por todos ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Justiça Administrativa**. 12.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2012, pp.16 e ss.

Para se conseguir uma equivalência, vários estudos¹⁴⁶ apontam alguns critérios, o principal dos quais é que o comissário designado pelo partido não pode ser demitido exceto por negligência ou crime, que só pode ser determinado após investigação.

As comissões multipartidárias requerem a criação de mecanismos de confiança entre os partidos, e entre estes e os governos, para não se tornarem em miniparlamentos¹⁴⁷.

Note-se que existe uma apetência em novos regimes democráticos por este tipo de comissões, em detrimento de soluções assentes no Executivo e na Administração Pública. Algumas razões justificam esta preferência. Um serviço público profissional neutro é raro nos países recém- democratizados, ou porque a Administração Pública não está suficientemente desenvolvida ou porque os estados assentavam num partido único que dominava o aparelho público segundo as conceções ideológicas predominantes.

Mas a existência de uma Administração Pública neutra e eficiente não implica que as eleições sejam automaticamente realizadas pelo executivo¹⁴⁸. Pelo contrário, como se tem referido, existe uma evolução no sentido da criação de comissões independentes do executivo, como é o exemplo da Austrália a partir de 1984¹⁴⁹ ou do Uruguai que tem as suas eleições administradas por comissões eleitorais assentes em partidos políticos e tem uma tradição de Administração Pública forte.

Os principais autores¹⁵⁰ têm concluído que, em especial nos processos de transição, o órgão ideal para administrar eleições é uma comissão à base de partidos políticos, que vai desempenhar um papel fundamental na construção de consensos e da boa governação. Considera-se que estas comissões podem contribuir significativamente para os três principais ativos da governação democrática¹⁵¹: participação (porque os processos articulados nos OAE ajudam a mobilização de eleitores e a administrar a votação); elaboração de políticas (através da negociação e consenso entre os diferentes atores da competição eleitoral); e Estado de Direito (especificamente na esfera do exercício dos direitos políticos associados com o voto).

Entre as poucas democracias mais antigas, onde as eleições são geridas por comissões, o Canadá e Austrália são os principais exemplos. Nestes dois países existe uma administração

¹⁴⁶ SOLIJONOV, Abdurashid – **Electoral Justice Regulations Around the World**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, pp.10 e ss

¹⁴⁷ *Idem*, p.15.

¹⁴⁸ *Idem*, p.8.

¹⁴⁹ AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION. A sua função é definida como “Maintain an impartial and independent electoral system for eligible voters through active electoral roll management, efficient delivery of polling services and targeted education and public awareness programs”.

A Comissão é regulada pela Commonwealth Electoral Act 1918, de acordo com a versão de 31 de outubro de 2016.

¹⁵⁰ LOPÉZ-PINTOR, Rafael – *op.cit.*, p.318.

¹⁵¹ *Ibidem*.

eleitoral sem base partidária. No Canadá as eleições são administradas por uma instituição independente, com base não-partidária, um órgão permanente, cujo dirigente é nomeado pelo Parlamento¹⁵². A Comissão Eleitoral australiana é também um órgão não-partidário, independente com administração permanente, responsável apenas perante o Parlamento, mas chefiado por três comissários, dos quais apenas um é um funcionário em tempo integral. A comissão emprega cerca de 800 funcionários em caráter permanente em todos os diferentes círculos eleitorais¹⁵³.

No entanto, na maioria dos países, os partidos políticos constituem parte das comissões eleitorais, determinando a lei uma composição resultante de nomeação partidária ou de consenso intrapartidário obtido no parlamento. Entre as democracias ocidentais, este é o caso da Comissão Eleitoral Federal dos EUA, bem como os de Malta e Islândia. É também o caso para a supervisão órgãos eleitorais na Áustria, Alemanha, Holanda, Noruega, Portugal, e Espanha, entre os países com um tipo “francês” de administração eleitoral.

Como já anotámos, outros países da Europa Ocidental com o mesmo modelo têm comissões ou conselhos estritamente compostos por juízes, como França, Itália e Grécia.

Curiosamente, a maioria dos países latino-americanos não seguiu um “Modelo espanhol”, mas assente em comissões independentes baseadas em parte ou na totalidade num componente partidário, e com um caráter altamente centralizado. Comissões baseadas em partidos existem na maioria da América Latina (Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Uruguai¹⁵⁴).

Após conseguir a independência, os países latino-americanos tentaram distanciar-se de tradições europeias, seguindo um padrão norte-americano através da adoção do federalismo, a instituição da presidência, e uma eleição separada para o parlamento - todos estes, no entanto, dentro de uma tradição de governo centralizado¹⁵⁵.

Em regra, no final do século XX a maioria das novas democracias tem adotado um modelo similar de administração eleitoral: comissões independentes multipartidárias com base permanente. Estas comissões foram concebidas como uma salvaguarda para o exercício do voto numa atmosfera de desconfiança política e de excessos por parte do poder executivo poder.

¹⁵² *Elections Canada* é o nome da Comissão Eleitoral do Canadá. Cfr. Elections Canada. Disponível em: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=role&document=index-&lang=e-de->. [Consult. 12 maio 2017].

¹⁵³ Ver nota sobre a Austrália.

¹⁵⁴ No Uruguai assume o nome de *Corte Electoral*, não é um tribunal, mas sim uma Comissão designada pelo poder legislativo. Cfr. *Constitución de la República. Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004*

¹⁵⁵ SOLIJONOV, Abdurashid – **Electoral Justice Regulations Around the World**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, pp.24 e ss.

Outra tendência é a crescente introdução de pessoal profissional permanente para apoiar os organismos eleitorais. Embora a confiança política e neutralidade sejam as razões mais frequentemente invocadas em apoio da criação de uma administração eleitoral permanente, razões de técnica administrativa e eficiência têm também igual importância.

A questão do caráter permanente dos OAE está no centro das possibilidades de capacitação e sustentabilidade institucional. A maioria dos especialistas¹⁵⁶ acredita que as comissões eleitorais nas novas democracias têm sido frequentemente lentas na entrega de serviço eficiente, em grande parte porque a administração eleitoral continua a ser uma atribuição temporária e / ou a tempo parcial.

A criação de uma equipa profissional em tempo integral está a evoluir lentamente em muitos países; ainda não é frequente encontrarmos administrações eleitorais compostas por um número de funcionários permanentes recrutados e treinados pela própria Comissão de acordo com critérios de serviço público profissional.

As principais razões para o ritmo lento em direção a comissões dotadas permanente e profissionalmente derivam da inércia dos métodos de partido único¹⁵⁷.

Mais importante, os partidos do governo muitas vezes não agem, porque não querem qualquer instituição com autonomia.

Há padrões que se vislumbram em ambos os casos. Regra geral, a administração de eleições levada a cabo pelo poder executivo tem como contrabalanço uma forte descentralização do processo administrativo eleitoral entregando-o a autoridades locais. Nas comissões eleitorais de base partidária, procura-se que os comissários tenham mandatos independentes e não revogáveis. Existe geralmente a possibilidade de recurso contencioso das decisões eleitorais, seja em tribunais especializados, seja nos tribunais comuns.

Tal é o que resulta da análise exaustiva dos vários textos legais que temos vindo a fazer.

4.3.3. Novas tendências: comissões eleitorais independentes nos EUA e Reino Unido

Uma constante evolutiva que se tem verificado recentemente é a criação de comissões eleitorais nos países com democracias mais maduras, como é o caso dos Estados Unidos ou do

¹⁵⁶ LOPÉZ-PINTOR, Rafael – *op. cit.*, p.18

¹⁵⁷ Vejam-se as acusações em Angola, que o principal partido da oposição UNITA faz à Comissão Nacional Eleitoral e às Autoridades Eleitorais em geral a propósito da organização das eleições de 2017. [Disponível na internet: http://club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=27792:unita-denuncia-que-nao-estao-criadas-as-condicoes-politicas-para-o-pleito-de-agosto&catid=11:foco-do-dia&Itemid=1072&lang=pt . Consult. 12 maio 2017].

Reino Unido¹⁵⁸. Considera-se que numa época de massificação da democracia e maior exigência de transparência, a criação de comissões eleitorais independentes reforça esse sentido.¹⁵⁹

Nessa medida há que analisar o sentido e conteúdo dessas novas experiências.

Estados Unidos – Comissão Eleitoral Federal

A Comissão Eleitoral Federal (CEF) foi fundada, recentemente, em 1975 pelo Congresso dos Estados Unidos. A CEF é a agência reguladora independente encarregada de administrar e fazer cumprir a lei federal de financiamento de campanhas. A CEF tem jurisdição sobre o financiamento de campanhas para a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, o Senado, a Presidência e a Vice-Presidência¹⁶⁰.

A lei federal de financiamento de campanhas¹⁶¹ abrange três temas gerais, que são descritos a seguir:

- i. Divulgação pública de recursos captados e gastos para influenciar eleições federais;
- ii. Restrições às contribuições e despesas feitas para influenciar as eleições federais;
- iii. Financiamento público das campanhas presidenciais.

Contexto histórico

Já em 1905, o presidente Theodore Roosevelt¹⁶² reconheceu a necessidade de uma reforma das finanças de campanha e pediu uma legislação para proibir as contribuições das empresas para fins políticos. Em resposta, o Congresso promulgou várias leis entre 1907 e 1966

¹⁵⁸ Cfr. por exemplo, MCALLISTER, Louis – Proving the potential of independent commissions: A critical review of the Richard Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales. *In Public Administration*. Vol.83, n.º2 (2005), pp. 493–512. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00459.x>.

¹⁵⁹ FARRELL, David – **Electoral Systems: A Comparative Introduction**. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2011, pp. 208 e ss.

¹⁶⁰ *Federal Electoral Commission* disponível em: <http://www.fec.gov/about.shtml>.

¹⁶¹ Compilado em UNITED STATES CODE, TITLE 52 — VOTING AND ELECTIONS.

¹⁶² RICARD, Salu – **A Companion to Theodore Roosevelt**. Wiley, 2011, pp. 1-584. Disponível em <https://doi.org/10.1002/9781444344233>. [Consult. 20 maio 2017].

que, juntas, procuraram:

- Limitar a influência desproporcional de indivíduos ricos e grupos de interesses especiais sobre o resultado das eleições federais;
- Regular a despesa em campanhas para postos federais;
- Deter abusos ao exigir a divulgação pública das finanças da campanha.

Em 1971, o Congresso consolidou seus esforços de reforma anteriores na Lei Federal de Campanha Eleitoral (LFCE), instituindo requisitos de divulgação mais rigorosos para candidatos federais, partidos políticos e comitês de ação política (CAP). Ainda assim, sem uma autoridade administrativa central, as leis de financiamento de campanha eram difíceis de aplicar.

Após relatos de graves abusos financeiros na campanha presidencial de 1972, o Congresso alterou a LFCE em 1974 para estabelecer limites para contribuições de indivíduos, Partidos Políticos e CSAP. As emendas de 1974 também estabeleceram uma agência independente, a Comissão Eleitoral Federal (CEF) para fazer cumprir a lei, facilitar a divulgação e administrar o programa de financiamento público. O Congresso fez novas emendas à LFCE em 1976, na sequência do desafio constitucional no processo *Buckley v. Valeo* decidido pelo Supremo Tribunal norte-americano¹⁶³. Em 1979, foram também introduzidas importantes alterações para racionalizar o processo de divulgação e alargar o papel dos partidos políticos.

O passo seguinte de grandes alterações veio na forma da Lei de Reforma da Campanha Bipartidária de 2002 (LRCB). Entre outras coisas, a LRCB proibiu os partidos nacionais de levantar ou gastar fundos não-federais (frequentemente chamados de “soft Money”), restringiu os chamados anúncios de emissão, aumentou os limites de contribuição e indexou certos limites para a inflação¹⁶⁴.

O financiamento público das eleições federais originalmente proposto pelo presidente Roosevelt em 1907 começou a tomar forma em 1971, quando o Congresso estabeleceu uma percentagem do imposto sobre o rendimento para financiar as campanhas eleitorais presidenciais e as convenções partidárias nacionais. As emendas ao Internal Revenue Code em 1974 estabeleceram o programa de fundos de contrapartida para campanhas primárias presidenciais.

A CEF abriu suas portas em 1975 e administrou a primeira eleição presidencial financiada

¹⁶³ *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1 (1976) <https://www.oyez.org/cases/1975/75-436>.

¹⁶⁴ Federal Electoral Commission. Disponível em: <http://www.fec.gov/about.shtml>. [Consult. 19 maio 2017).

publicamente em 1976.

A Comissão

A CEF tem seis membros votantes que trabalham com mandatos escalonados de seis anos. Os Comissários são nomeados pelo Presidente com o consentimento do Senado dos Estados Unidos. No máximo três comissários podem pertencer ao mesmo partido político. Os Comissários elegem dois membros todos os anos para atuar como Presidente e Vice-Presidente.

A Comissão realiza normalmente uma reunião pública semanal. Nesta reunião, os Comissários adotam novos regulamentos, emitem pareceres consultivos, aprovam relatórios de auditoria sobre comités presidenciais de campanha e tomam outras ações para administrar a lei de financiamento de campanha.

Além disso, os Comissários reúnem-se regularmente em sessões fechadas para discutir as medidas pendentes de execução, litígios e questões de pessoal.

A Lei de Financiamento das Campanhas Eleitorais¹⁶⁵

A LFCE exige que os comités de candidatos, comités do partido e os CAP arquivem relatórios periódicos divulgando o dinheiro que levantam e gastam.

A CEF aplica proibições sobre as contribuições e despesas de certos indivíduos e organizações. É proibido fazer contribuições ou gastos para influenciar as eleições federais por parte de empresas, sindicatos, empreiteiros do governo federal e cidadãos estrangeiros.

Além disso, no que diz respeito às eleições federais:

- Ninguém pode fazer uma contribuição em nome de outra pessoa.
- Ninguém pode fazer uma contribuição em dinheiro de mais de US \$100,00.

Além das proibições acima descritas de contribuições e gastos em campanhas eleitorais federais, a CEF também proíbe estrangeiros, bancos nacionais e outras empresas de fazer contribuições ou despesas em conexão com eleições estaduais e locais.

Sob a lei eleitoral federal, um indivíduo ou grupo pode fazer “despesas independentes” ilimitadas em conexão com eleições federais. Uma despesa independente é uma despesa para uma comunicação que defende expressamente a eleição ou derrota de um candidato claramente

¹⁶⁵ UNITED STATES CODE, TITLE 52 — VOTING AND ELECTIONS.

identificado e que é feita independentemente da campanha do candidato. Para ser considerado independente, a comunicação não pode ser feita com a cooperação, consulta, concerto, pedido ou sugestão de qualquer candidato, ou dos seus comités autorizados, ou de um partido político, ou, finalmente, de qualquer dos seus agentes. Embora não haja limite de quanto alguém pode gastar numa despesa independente, a lei exige que as pessoas que fazem despesas independentes devam relatá-las e divulgar as fontes dos fundos que usaram. O público pode rever esses relatórios no Escritório de Registos Públicos da CEF.

Embora as empresas e sindicatos não possam fazer contribuições ou despesas em conexão com eleições federais, podem estabelecer CAP. Os CAP empresariais e sindicais levantam contribuições voluntárias de uma classe restrita de indivíduos e usam esses fundos para apoiar candidatos federais e comités políticos. Além de apoiar os CAP, as empresas e sindicatos podem realizar outras atividades relacionadas a eleições federais, dentro de certas diretrizes.

Os partidos políticos atuam nas eleições federais e ao nível local, estadual e nacional. A maioria dos comités partidários organizados nos níveis estadual e nacional, bem como alguns comités organizados ao nível local são obrigados a registarem-se com a CEF e arquivar relatórios divulgando as suas atividades da campanha federal.

Os Comités do partido podem contribuir com fundos diretamente para candidatos federais, sujeito aos limites de contribuição. Os Comités nacionais e estaduais podem fazer “despesas coordenadas” adicionais, sujeitas a limites, para ajudar os seus candidatos nas eleições gerais. Os comités do partido também podem fazer “despesas independentes” ilimitadas para apoiar ou se opor a candidatos federais.

No entanto, os comités nacionais de partidos não podem solicitar, receber, dirigir, transferir ou gastar fundos não federais¹⁶⁶.

A Lei do Financiamento da Campanha Eleitoral Presidencial¹⁶⁷

Sob a alçada do “Internal Revenue Code”, os candidatos presidenciais qualificados recebem dinheiro do Fundo da Campanha Eleitoral Presidencial, que é uma conta dos livros do Tesouro dos EUA.

O Fundo é financiado exclusivamente por um abate voluntário. Ao marcar uma determinada caixa nas declarações do imposto sobre o rendimento, os contribuintes individuais

¹⁶⁶ UNITED STATES CODE, TITLE 52 — VOTING AND ELECTIONS.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

podem direcionar US \$ 3 do seu imposto para o Fundo (até US \$ 6 para os declarantes conjuntos). Essa marcação não aumenta ou reduz o montante que um contribuinte deve; o contribuinte simplesmente ordena que três (ou seis) dólares do Tesouro dos EUA sejam utilizados nas eleições presidenciais. Os fundos de compensação não podem ser gastos com outros programas federais.

Além do mais, os candidatos elegíveis nas primárias presidenciais podem receber fundos públicos para corresponder às contribuições privadas que levantam. Enquanto um candidato pode angariar dinheiro de muitas fontes diferentes, apenas contribuições de indivíduos são aceitáveis. As contribuições de CAP e de comitês partidários não o são.

Outras atividades da CEF

Pareceres consultivos:

A Comissão emite pareceres consultivos por escrito às pessoas que procuram orientação sobre a aplicação da lei de financiamento de campanhas relativamente às suas próprias atividades específicas.

Execução de Ações:

A Comissão tem jurisdição exclusiva sobre a execução civil da lei federal de financiamento de campanhas. Os funcionários da CEF podem gerar ações de execução (chamados Matters Under Review, ou MURs) durante a revisão dos relatórios arquivados por comitês. Além disso, indivíduos e grupos fora da agência podem iniciar MURs ao apresentar queixas. Outras agências governamentais também podem encaminhar questões de fiscalização para a CEF. Se quatro dos seis comissários votarem no sentido de encontrar razões para acreditar que uma violação da lei ocorreu, a comissão pode investigar o assunto.

Administração Eleitoral

A CEF serve como uma central de intercâmbio de informações e pesquisas sobre questões relacionadas com a administração das eleições federais ao nível estadual e local. A Lei de Ajuda ao Voto na América de 2002 criou a Comissão de Assistência Eleitoral (CAE).

As críticas

Os críticos da CEF queixam-se de que é um exemplo clássico de captura regulatória

servindo os interesses dos que regulam¹⁶⁸. A estrutura bipartidária da CEF, que foi criada pelo Congresso, torna a agência “desdentada”.

Os críticos também afirmam que a maioria das sanções que a CEF aplica por violação da lei eleitoral ocorrem muito depois do ato eleitoral em si. Além disso, alguns críticos alegam que os comissários tendem a atuar como um braço da “comunidade regulamentada” de partidos, grupos de interesse e políticos ao emitir decisões e redigir regulamentos. Outros salientam, contudo, que os comissários raramente se dividem uniformemente ao longo de linhas partidárias, e que o problema do tempo de resposta pode ser endêmico aos procedimentos de execução estabelecidos pelo Congresso. Para completar as etapas necessárias para resolver uma queixa - incluindo tempo para os réus responderem à queixa, tempo para investigar e compreender as análises jurídicas e, finalmente, quando justificado, o processo - necessariamente leva muito mais tempo do que o período comparativamente breve de uma campanha política¹⁶⁹.

Reino Unido – Comissão Eleitoral

A Comissão Eleitoral é um órgão independente criado pelo Parlamento do Reino Unido que regula o financiamento de partidos políticos e estabelece padrões para eleições bem administradas. A Comissão é independente do Governo e responde perante o Parlamento¹⁷⁰.

A Comissão Eleitoral do Reino Unido é composta por dez Comissários que são independentes dos partidos políticos - embora quatro Comissários sejam designados pelos partidos.

História

A Comissão Eleitoral foi criada seguindo uma recomendação do Quinto Relatório do Comité de Padrões em Vida Pública em 1998, presidido por Lord Neill of Blanden¹⁷¹.

O mandato da Comissão foi estabelecido na Lei dos Partidos Políticos, Eleições e

¹⁶⁸ BRADLEY, A. Smith, HOERSTING, Stephen – A Toothless Anaconda: Innovation, Impotence, and Overenforcement at the Federal Election Commission. **Election Law Journal** Vol. 1, n.º2 (2002), pp. 145–171.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *The Electoral Commission*, <http://www.electoralcommission.org.uk/>.

¹⁷¹ *Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, The Funding of Political Parties in the United Kingdom, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty October 1998 Cm 4057-I*.

Referendos de 2000¹⁷² e abrange desde a regulamentação de doações políticas e despesas por parte de políticos e terceiros até à promoção de maior participação no processo eleitoral.

A Lei da administração eleitoral 2006¹⁷³ fez um número de melhorias no registo eleitoral, melhorando os arranjos da segurança para o voto dos ausentes, permitindo que os observadores assistam às eleições. Contudo, a mudança principal foi reduzir a idade mínima para candidatos em eleições parlamentares Britânicas. Também introduziu o regime de Padrões de Desempenho para os serviços eleitorais.

A Lei dos partidos políticos e eleições de 2009¹⁷⁴ concedeu à Comissão Eleitoral uma série de novos poderes de supervisão e de investigação, e preencheu lacunas significativas nos poderes atuais da Comissão¹⁷⁵. A lei também previu uma nova gama de sanções civis flexíveis, tanto financeiras como não financeiras.

Permitiu também a introdução do Registo Eleitoral Individual na Grã-Bretanha e fez mudanças na estrutura da Comissão Eleitoral, incluindo a nomeação de quatro novos Comissários Eleitorais que são nomeados pelos partidos políticos.

A Comissão Eleitoral enfrentou críticas generalizadas pelo manuseio das eleições gerais do Reino Unido de 2010, incluindo alegações de voto postal fraudulento, estações de voto não estando preparadas para um aumento noturno de eleitores, policiamento dos eleitores que protestam em uma mesa de voto e apenas cédulas suficientes para 80% dos eleitores.

Responsabilidades e objetivos

Enquanto regulador do financiamento dos partidos políticos no Reino Unido, o papel da Comissão é assegurar a integridade e a transparência do financiamento das partes e das eleições. A Comissão fornece orientações para os partidos políticos e os donatários regulamentados de forma a ajudá-los a cumprir suas obrigações legais de seguir as regras de financiamento dos partidos.

Os partidos políticos devem apresentar à Comissão Eleitoral um balanço anual, detalhando as receitas e as despesas. A Comissão publica estas informações no seu sítio Web.

Os partidos políticos e os donatários regulamentados são obrigados a apresentar relatórios de todas as doações que recebem à Comissão. A Comissão mantém um registo publicamente

¹⁷² *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.*

¹⁷³ *Electoral Administration Act 2006.*

¹⁷⁴ *Political Parties and Elections Act 2009.*

¹⁷⁵ *Compliance with controls imposed by the 2000 Act.*

disponível e pesquisável destas doações no seu sítio Web.

Nas eleições gerais para o Parlamento do Reino Unido, o Parlamento da UE, o Parlamento Escocês, a Assembleia de Gales, e a Assembleia da Irlanda do Norte os partidos políticos são obrigados a apresentar os resultados das despesas de campanha à Comissão Eleitoral.

A Comissão pode impor sanções financeiras civis aos partidos políticos e às suas unidades contabilísticas se não apresentarem relações de doações e empréstimos, declarações de rendimentos de despesas de campanha ou declarações de contas.

A Comissão também tem o poder de pedir a perda de doações inadmissíveis aceites pelos partidos políticos.

Registo eleitoral

A Comissão produz orientações e dá conselhos sobre o registo eleitoral para os oficiais de registo eleitoral na Grã-Bretanha. A Comissão publicou normas de desempenho sobre o registo eleitoral na Grã-Bretanha. Os oficiais de registo eleitoral são obrigados a cumprir e denunciar o não cumprimento dessas normas e a Comissão disponibilizará estas informações publicamente.

Como parte deste trabalho, a Comissão organiza uma série de campanhas de sensibilização pública antes das eleições e ao longo do ano procura encorajar as pessoas a registarem-se para votar.

Administração eleitoral

A Comissão elabora orientações e dá conselhos sobre a administração eleitoral aos dirigentes eleitorais e aos administradores eleitorais da Grã-Bretanha.

A Comissão estabeleceu normas de desempenho para os Oficiais Regentes e os Oficiais de Contagem do Referendo na Grã-Bretanha. Estas normas não se aplicam às eleições do governo local na Escócia, uma vez que são uma questão descentralizada.

A Comissão tem o dever legal de elaborar relatórios sobre a administração de certas eleições (por exemplo, as eleições gerais parlamentares do Reino Unido) e pode ser solicitada que informe sobre outros tipos de eleições (como as eleições do governo local).

Responsabilidades nos referendos

A Comissão Eleitoral tem uma série de responsabilidades em relação aos referendos. Essas incluem:

- (i) Comentar a redação da questão do referendo (o governo é responsável por propor a redação);
- (ii) Registo de ativistas;
- (iii) Monitoramento dos limites de despesas referendais e doações;
- (iv) Certificar e anunciar o resultado.

Tal como acontece com outros eventos eleitorais, a Comissão Eleitoral tem o dever legal de preparar e publicar um relatório sobre a administração de um referendo relevante e dar orientação e aconselhamento aos administradores e militantes.

O Presidente da Comissão, ou alguém nomeado pelo Presidente, também será nomeado como *Chief Counting Officer*.

A Comissão Eleitoral é responsável perante o Parlamento através da Comissão do Presidente (criada pelo PPERA 2000). A Comissão deve apresentar ao Comité uma estimativa anual das receitas e das despesas. O Comité é responsável por responder às perguntas parlamentares em nome da Comissão.

CAPÍTULO 5.

ANÁLISE COMPARATIVA DE ALGUNS SISTEMAS ELEITORAIS. ESTADOS UNIDOS, BRASIL E PORTUGAL

5.1. Estados Unidos da América. Constituição e Processo eleitoral. Um sistema descentralizado.

5.1.1. Breve descrição da Constituição dos Estados Unidos da América

A Constituição dos Estados Unidos é a lei suprema dos Estados Unidos da América¹⁷⁶. A Constituição, originalmente composta por sete artigos, essencialmente delinea a organização do poder político. Os seus três primeiros artigos consolidam a doutrina da separação de poderes, dividindo o poder político federal em três ramos: o legislativo, que consiste num Congresso bicameral (Senado e Câmara dos Representantes); o executivo, constituído pelo Presidente; e o judicial, composto pelo Supremo Tribunal e outros tribunais federais. Os artigos quatro, cinco e seis desenvolvem conceitos relativos ao federalismo, descrevendo os direitos e responsabilidades dos governos estaduais e dos estados em relação ao governo federal.

A Constituição entrou em vigor em 1789, e foi alterada vinte e sete vezes. Em geral, as primeiras dez emendas, conhecidas coletivamente como o Bill of Rights, oferecem proteções específicas de liberdade individual e no processo judicial e restringem os poderes do governo¹⁷⁷. A maioria das dezassete alterações posteriores expandem as proteções individuais de direitos civis. Outras abordam questões relacionadas com a autoridade federal ou procedimentos do governo. As alterações à Constituição dos Estados Unidos, ao contrário do que acontece em muitas constituições de todo o mundo, são acrescentados ao final do documento. Com sete artigos e vinte e sete alterações é a Constituição escrita mais curta em vigor¹⁷⁸.

A Constituição dos Estados Unidos é a primeira constituição do seu tipo, adotada por representantes do povo, e tem influenciado as constituições de outras nações.

¹⁷⁶ TRIBE, Laurence – **American Constitutional Law**. 2ª ed. Nova Iorque: Foundation Press, 2006, p. 2.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ TRIBE, Laurence – *op. cit.*, p. 4.

5.1.2. Conspecto histórico

No âmbito da Independência americana face à Coroa inglesa, a partir de 5 de setembro de 1774 e até 1 de março de 1781, o Congresso Continental funcionava como o governo provisório dos Estados Unidos. Os delegados do Primeiro (1774) e depois do Segundo (1775-1781) Congresso Continental foram escolhidos em grande parte através da ação dos comitês existentes em várias colônias. O processo de seleção dos delegados para o Primeiro e Segundo Congressos Continentais sublinha o papel revolucionário dos povos das colônias no estabelecimento de um órgão central. No fundo, representava uma ação revolucionária espontânea de forças descontentes com a situação¹⁷⁹.

Numa primeira fase, o Congresso Continental só possuía os atributos de soberania externa, enquanto os estados separados, exerciam uma soberania limitada ou interna¹⁸⁰. E assim, os EUA começaram por ser uma Confederação, cujo documento orientador foram os “Artigos da Confederação e União Perpétua” que, na realidade, é a primeira Constituição dos Estados Unidos¹⁸¹. Os Artigos da Confederação foram elaborados pelo Segundo Congresso Continental de meados de 1776 até o final de 1777, e ratificados por todos os 13 estados, estando concluída no início de 1781¹⁸². De acordo com os Artigos da Confederação, o poder do governo central era bastante limitado. O Congresso da Confederação poderia tomar decisões, mas não dispunha de poderes de execução. A implementação da maioria das decisões, incluindo as alterações aos artigos, exigiam a aprovação unânime de todos os treze legislativos estaduais.

Todavia, o principal problema com o novo governo, sob os Artigos da Confederação foi, nas palavras de George Washington, não haver dinheiro¹⁸³. A dívida de uns Estados era paga por estes, outros não pagavam. Não havia uma base de valor para a moeda, nem a possibilidade de lançar impostos de modo uniforme.

Internacionalmente, os Artigos da Confederação fizeram pouco para melhorar a capacidade dos Estados Unidos para defender a sua soberania. A maioria das tropas no exército de Estados Unidos estavam mal treinadas e não tinham sido pagas; alguns soldados desertavam e outros ameaçavam com motins. Piratas berberes começaram a confiscar os navios americanos de comércio; o Tesouro não tinha fundos para pagar as suas exigências exorbitantes. Se

¹⁷⁹ WOOD, Gordon – **The Creation of the American Republic: 1770-1787**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, p.18.

¹⁸⁰ *Idem*, p.23.

¹⁸¹ *Idem*, p.34.

¹⁸² LIEBERMAN, Jethro – **A Practical Companion to the Constitution**. Los Angeles: University of California Press, 1999, p.58.

¹⁸³ *Ibidem*.

qualquer crise militar existente ou nova, impusesse uma ação, o Congresso não tinha crédito ou capacidade de tributação para financiar uma resposta¹⁸⁴.

Nesse contexto, o futuro presidente James Madison, entre outros, questionou se os Artigos da Confederação constituíam mesmo um governo viável. Sobretudo porque o Congresso estava paralisado. Não podia fazer nada significativo sem nove estados, e nalguma legislação eram necessários todos os treze Estados.

Em 21 de Fevereiro de 1787, o Congresso da Confederação convocou uma convenção de delegados estaduais em Filadélfia para propor uma nova organização política. Ao contrário das tentativas anteriores, a convenção não se destinava a novas leis ou alterações graduais, mas tinha o único e exposto objetivo de rever os artigos da Confederação. A convenção destinava-se a tornar a constituição federal adequada às exigências do governo e a preservação da União.

No dia marcado, 14 de maio de 1787, apenas as delegações Virgínia e Pensilvânia estavam presentes, e assim a reunião de abertura da convenção foi adiada por falta de *quorum*. O *quorum* foi alcançado a 25 de maio com doze estados representados. Os delegados estavam convencidos de que um governo central efetivo com uma vasta gama de poderes executórios deveria substituir o fraco Congresso estabelecido pelos Artigos da Confederação.

No início da Convenção surgiram duas propostas de organização constitucional. O Plano de Virgínia (também conhecido como o Plano Estadual Grande ou do Plano de Randolph) propôs que o poder legislativo fosse composto por um Congresso bicameral, com ambas as câmaras eleitas com rateio de acordo com a população. Geralmente favorecendo os Estados mais populosos, usou a filosofia de John Locke de contar com consentimento dos governados, Montesquieu e a separação de poderes, e Edward Coke para garantir as liberdades civis¹⁸⁵.

O Plano New Jersey propôs que o poder legislativo fosse um órgão unicameral com um voto por estado. Geralmente favorecendo os estados menos populosos, usou a filosofia de Edmund Burke que confiava no “*due process*” e de William Blackstone para enfatizar a soberania do legislador. Esta posição refletiu a crença de que os estados eram entidades independentes e, como entraram nos Estados Unidos da América livre e individualmente, assim permaneceriam.

Todos concordaram com uma forma republicana de governo fundamentada na representação das pessoas nos estados. Para o legislador constitucional, duas questões deveriam ser decididas: a forma como os votos seriam distribuídos entre os estados no Congresso e como

¹⁸⁴ Segue-se a descrição histórica apresentada por WOOD, Gordon, *op. cit.*, p.20 e ss.

¹⁸⁵ BAYLIN, Basil – **The Ideological Origins of the American Revolution**. Nova Iorque: New York University Press, 1967, pp. 273-280.

os representantes deveriam ser eleitos. No seu relatório, agora conhecido como o Compromisso de Connecticut (ou “grande compromisso”), o comité propôs a representação proporcional com base na população na Câmara dos Representantes e igual representação de cada Estado no Senado, sendo que todas as leis sobre dinheiro deveriam ter origem na Câmara¹⁸⁶.

O grande compromisso terminou com o impasse entre os “patriotas” e “nacionalistas”, levando a inúmeros outros compromissos num espírito de acomodação. Havia interesses setoriais a ser equilibrados por compromissos de três quintos dos presentes: a reconciliação do termo presidencial ou a jurisdição do sistema judicial federal.

Assim, a Constituição dos EUA não é fruto de uma imposição, ou linha única de pensamento, mas sim de vários compromissos delicadamente elaborados. São esclarecedoras as palavras do constitucionalista Laurence Tribe:

“the Constitution is an historical discontinuous composition; it is the product, over time, of series of not altogether coherent compromises; it mirrors no single vision or philosophy but reflects instead a set of sometimes reinforcing and sometimes conflicting ideals and notions”¹⁸⁷.

Os defensores da Constituição estavam ansiosos para obter o apoio unânime de todos os doze estados representados na Convenção. A sua fórmula aceite para o endosso de encerramento foi “feita na Convenção, com o consentimento unânime dos membros presentes.” No final da convenção, a proposta foi acordada por onze delegações estatais e o delegado solitário de Nova Iorque, Alexander Hamilton.

A nova Constituição foi transmitida aos estados pelo Congresso recomendando o processo de ratificação previsto na Constituição. Cada legislador estadual convocou eleições para uma “Convenção Federal” para ratificar a nova Constituição. Todos os treze estados tinham ratificado a Constituição em 1790¹⁸⁸.

No entremeio, em 4 de março de 1789, teve lugar a primeira sessão do Congresso dos Estados Unidos. George Washington tomou posse como presidente dois meses depois.

Dois partidos logo se desenvolveram, um em oposição, os Anti-Federalistas, e outro de apoio à Constituição, os Federalistas; e a Constituição foi debatida, criticada, e analisada cláusula sobre cláusula. Hamilton, Madison e Jay, sob o nome de Publius, escreveram uma série de comentários, agora conhecidos como *The Federalist Papers*¹⁸⁹, em apoio à ratificação no

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ TRIBE, Laurence – *op. cit.*, p. 12.

¹⁸⁸ Continuamos a seguir WOOD, Gordon – *op. cit.*, pp. 20-52.

¹⁸⁹ Existe edição em Portugal – **O Federalista**. Lisboa: Colibri, 2003.

estado de Nova York, na época um viveiro de anti-federalismo. Estes comentários sobre a Constituição, escritos durante a luta pela ratificação, têm sido frequentemente citados pelo Supremo Tribunal como uma interpretação contemporânea do significado das suas disposições.

5.1.3. Ideias políticas fundamentais da Constituição dos EUA

Várias ideias na Constituição eram novas.

A cláusula do “*due process*” da Constituição foi parcialmente baseada na *common law* e na Magna Carta (1215), que se tornou uma base simbólica inglesa da liberdade contra o poder arbitrário exercido por um governante.

Mas são as teorias de Locke, em parte de Hobbes, que acabam por sustentar uma boa parte da organização constitucional norte-americana em que se sustentava simultaneamente um governo forte e uma garantia robusta das liberdades individuais.

Na base do constitucionalismo moderno estão duas ideias abstratas. A primeira é a da pré-existência de um “estado natural” de sociedade. Nesse “estado natural” não existe uma autoridade política definida o que implicará um desenvolvimento normativo de tipo constitucional que formalize um poder político. A segunda ideia, intimamente ligada à primeira, é que esse desenvolvimento se faz através de um pacto/ contrato social voluntário. Isto é, presume-se que a humanidade não quer viver numa situação instintiva e original, outrossim prefere organizar-se e ter normas básicas de funcionamento, e que por isso acorda de livre vontade num modelo regulador da sociedade.

Locke¹⁹⁰ e Hobbes¹⁹¹ cada um à sua maneira teorizaram estes conceitos. John Locke (1632 - 1704), por muitos apontado como o fundador do liberalismo, expunha a questão da seguinte forma: existe um “estado natural” em que os indivíduos dispõem de determinados direitos “naturais”, designadamente, o direito à vida, propriedade e liberdade. Para resolver conflitos que surjam do exercício simultâneo e concorrente desses direitos a sociedade contrata entre si, de forma unânime, o estabelecimento de um governo, que é escolhido por voto maioritário. Esse governo tem o dever de proteger os direitos naturais e promover o bem-estar. Então, segundo Locke, o governo tem deveres e não direitos e dependerá do consentimento do povo. Até porque, e este será um ponto de partida de Locke, os seres humanos são iguais e ninguém pode pôr alguém sob a sua autoridade sem ser pelo próprio consentimento. Defende Locke que o governo deverá ser nomeado e demitido periodicamente pela maioria daqueles

¹⁹⁰ Segue-se a lição de ALDER, John – **General Principles of Constitutional and Administrative Law**. 4.ª ed. Londres: MacMillan, 2002, pp. 27 e ss.

¹⁹¹ Segue-se também a lição de ALDER, John – *ob. cit.*, p. 24 e ss

com um interesse na comunidade, sendo certo que a maioria se justifica pela sua força inerente e não por ter ou deixar de ter razão em aspetos concretos. Nessa medida Locke proclama com veemência que os poderes do governo devem estar limitados para proteger os direitos e liberdades dos indivíduos. Além de promover a ideia de tolerância.

Thomas Hobbes (1588 - 1679) tem uma visão do “estado natural” muito diferente de Locke. Segundo Hobbes, a humanidade vive numa constante guerra de uns contra os outros, pelo que, sem governo, todos nos destruiremos uns aos outros. Por isso, Hobbes entende que existirá um “contrato social” segundo o qual os membros de um hipotético “estado natural” acordarão na instituição de um soberano que garantirá a segurança. Também aqui o governo depende do consentimento dos governados. Hobbes acredita de igual modo que detemos determinados direitos “naturais” ligados ao respeito pelos compromissos, liberdade e igualdade. Mas para eles serem assegurados têm que existir leis e governo. Assim a população cederá a sua liberdade a um soberano, que fará e aplicará as leis. Este soberano (que poderá ser uma assembleia ou uma pessoa) terá poderes ilimitados para preservar a vida e manter a ordem, mas não poderá atuar para outros fins.

Nestes dois autores são visíveis as raízes essenciais do constitucionalismo moderno, em que alguns temas são comuns, como a necessidade de a Constituição depender do consentimento de povo, de as ideias básicas serem a liberdade, a igualdade político-jurídica e alguns direitos fundamentais. Também a ideia das decisões serem tomadas por maioria é realçada. Depois, mais complicada é a questão dos limites do poder do governo. Se Locke defende sem reboço um governo limitado, já Hobbes aceita que este seja ilimitado para garantir a vida e a segurança, mas não intervenha em mais nada. Ambos defendiam que os direitos básicos deveriam ser a vida, liberdade e propriedade.

Outro autor fundamental é Montesquieu, neste sentido, o autor enfatizou a necessidade de forças equilibradas que se confrontam umas contra os outros para evitar a tirania (refletindo a influência do tratado antigo de Políbio sobre os freios e contrapesos da República Romana). No seu “O Espírito das Leis”, Montesquieu argumenta que a separação dos poderes do Estado é necessária pelo seu serviço à liberdade do povo, e consistirá em três poderes: legislativo, executivo e judicial¹⁹².

¹⁹² Sobre o assunto conferir MONTESQUIEU, Charles – **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

5.1.4. A importância do Preâmbulo

O preâmbulo da Constituição serve como uma declaração introdutória de propósitos fundamentais do documento e princípios orientadores. Não atribui poderes ao governo federal, nem coloca limitações específicas sobre a ação do governo, mas define a origem, o âmbito e a finalidade da Constituição. A sua origem e autoridade estão na expressão inicial “Nós, o povo dos Estados Unidos”. O âmbito de aplicação da Constituição é duplo. Primeiro, “para formar uma união mais perfeita” do que existia anteriormente na “União perpétua” dos artigos da Confederação. Em segundo lugar, para “assegurar as bênçãos da liberdade”, que eram para ser apreciadas, não só na primeira geração, mas para todos os que viessem depois, “nossa posteridade”.

5.1.5. A organização política dos EUA

O Artigo Primeiro descreve o Congresso, o ramo legislativo do governo federal. A Seção 1 determina: “Todos os poderes legislativos conferidos serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos, que consistirá de um Senado e da Câmara dos Representantes”. O artigo estabelece a forma de eleição e as qualificações dos membros de cada órgão. Os Representantes devem ter pelo menos 25 anos de idade, serem cidadãos dos Estados Unidos há sete anos, e viver no estado que representam. Os senadores devem ter pelo menos 30 anos de idade, ser cidadãos há nove anos e viver no Estado que representam. A Seção 8 enumera os poderes conferidos à legislatura. Financeiramente, o Congresso tem o poder de tributar, pedir emprestado, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral; regular o comércio, falências e o uso de moeda. Nos assuntos internos, tem o poder de regular e controlar as forças militares e milícias, suprimir insurreições e repelir invasões, entre outros.

A cláusula final, também conhecida como a Cláusula Elástica, reconhece expressamente poderes implícitos ao Congresso. Por exemplo, em *McCulloch v. Maryland* (1819), o Supremo Tribunal leu essa cláusula necessária e adequada para permitir ao governo federal tomar medidas que iriam “permitir que exercesse as funções elevadas atribuídas da forma mais benéfica para o povo”, mesmo que essa ação não estivesse dentro dos poderes enumerados.

O Artigo Segundo descreve as funções do Presidente dos Estados Unidos. O presidente é o chefe do ramo executivo do governo federal, bem como o chefe de estado e chefe de governo. O presidente é o comandante-em-chefe das Forças Armadas dos Estados Unidos e milícias estaduais quando são mobilizadas. O Presidente faz tratados com o conselho e consentimento do Senado. O presidente verifica e garante que as leis são fielmente executadas.

O Artigo Terceiro descreve o sistema judicial, incluindo o Supremo Tribunal. O Congresso pode criar tribunais inferiores e um sistema de recursos, bem como aprova lei que define os crimes e que prevê a sua punição. O Artigo Terceiro também protege o direito de julgamento por júri em todos os casos criminais e define o crime de traição. A Seção 1 atribui o poder judicial dos Estados Unidos aos tribunais federais e, com isso, a autoridade para interpretar e aplicar a lei a um caso particular. Também está incluído o poder de sentenciar e punir. O Supremo Tribunal detém competência discricionária, o que significa que não tem de ouvir cada caso que lhe é trazido.

5.1.6. As eleições nos EUA

Os Estados Unidos são uma federação, com funcionários eleitos ao nível federal (nacional), estadual e local. A nível nacional, o chefe de Estado - o presidente - é eleito indiretamente pelo povo, através de um Colégio Eleitoral. Hoje, os Eleitores do Colégio votam de acordo com o voto popular do seu estado. Todos os membros do legislativo federal - o Congresso - são eleitos diretamente. Há muitos cargos eleitos a nível estadual, cada estado tem pelo menos um governador eleito e um poder legislativo igualmente eleito. Há também cargos eleitos a nível local, em condados e cidades¹⁹³.

A lei estadual regula a maioria dos aspetos da eleição, incluindo as eleições primárias, a elegibilidade dos eleitores (além da definição constitucional de base), o funcionamento do colégio eleitoral de cada estado e o funcionamento das eleições estaduais e locais. A Constituição dos Estados Unidos define (numa medida básica) como as eleições federais são realizadas nos Artigos Primeiro e Segundo e em várias emendas. A restrição e extensão do direito de voto para diferentes grupos tem sido um processo contestado ao longo da história dos Estados Unidos. O governo federal também tem sido envolvido na tentativa de aumentar o número de eleitores, através de medidas como a Lei de Registo Nacional de Eleitor de 1993¹⁹⁴.

O financiamento das eleições sempre foi controverso, porque as fontes privadas tornaram-se substanciais contribuintes de campanha, especialmente em eleições federais. O financiamento público voluntário para os candidatos dispostos a aceitar limites de gastos foi introduzido em 1974 para as primárias e eleições presidenciais. Como vimos, a Comissão Eleitoral Federal tem a responsabilidade de divulgar informações acerca do financiamento da

¹⁹³ LIEBERMAN, Jethro – *op. cit.*, p.162.

¹⁹⁴ *Idem*, p. 24.

campanha, e fazer cumprir as disposições da lei, tais como os limites e proibições de contribuições, bem como supervisionar o financiamento público das Eleições presidenciais.

O método mais comum usado nas eleições norte-americanas é o sistema *first-past-the-post*, onde o candidato com maior número de votos ganha a eleição.

Desde 2002, várias cidades adotaram a votação *instant-runoff* nas suas eleições. Os eleitores classificam os candidatos em ordem de preferência, em vez de votar num único candidato. Se um candidato conseguir mais de metade dos votos expressos, o candidato ganha. Caso contrário, o candidato com menos votos é eliminado. Os votos atribuídos ao candidato eliminado são contados e atribuídos aos dos restantes candidatos que classificam o próximo na ordem de preferência de cada cédula. Este processo continua até que um candidato ganhe através da obtenção de mais da metade dos votos.

A elegibilidade de uma pessoa para a votação é definida na Constituição e também regulada a nível estadual. A Constituição estabelece que o sufrágio não pode ser negado por motivos de raça ou cor, sexo ou idade para cidadãos com idade igual ou superior a dezoito anos. Para além destas qualificações básicas, é da responsabilidade dos legislativos estaduais regular a elegibilidade dos eleitores. Alguns estados proíbem os criminosos condenados de votar por um período fixo ou por tempo indeterminado. O número de adultos americanos que estão atualmente ou permanentemente impedidos de votar devido a condenações criminais é estimado em 5,3 milhões. Alguns Estados também têm alegadas declarações constitucionais barrando os “loucos” ou “idiotas” de votação; tais referências são geralmente consideradas obsoletas e vão sendo consideradas para a revisão ou remoção onde aparecem¹⁹⁵.

5.1.7.O recenseamento eleitoral nos Estados Unidos

Enquanto o governo federal tem jurisdição sobre as eleições federais, a maioria das leis eleitorais são decididas a nível estadual. Todos os Estados norte-americanos, exceto Dakota do Norte exigem que os cidadãos que desejem votar se registem. Tradicionalmente, os eleitores tiveram que se registar em instituições estaduais para votar, mas em meados da década de 1990 foram feitos esforços pelo governo federal para tornar o registo mais fácil, numa tentativa de aumentar a afluência às urnas. Pela Lei Nacional de Registo do Eleitor de 1993, os governos estaduais recebem certos tipos de financiamento federal para tornar o processo de recenseamento eleitoral mais fácil, fornecendo serviços de registo de uniformes por meio de

¹⁹⁵ *Idem*, pp. 1062 e ss.

centros de registo de licença de condução, centros de deficiência, escolas, bibliotecas e registo de correio. Outros estados permitem que os cidadãos se registem mesmo no dia da eleição.

Em muitos estados, os cidadãos que se registam para votar podem declarar uma afiliação com um partido político. Esta declaração de filiação não custa dinheiro nem faz com que o cidadão seja obrigado a pagar quotas a um partido. Um partido não pode impedir que um eleitor declare a sua simpatia, mas pode recusar pedidos de adesão plena. Em alguns estados, apenas os eleitores filiados num partido podem votar nas eleições primárias do partido. Noutros, a declaração de uma filiação partidária não é necessária¹⁹⁶.

Os eleitores incapazes ou não dispostos a votar em assembleias de voto no dia da eleição podem votar através de cédulas. As cédulas são mais comumente enviadas e recebidas através do Serviço Postal dos Estados Unidos. Apesar do seu nome, as cédulas são frequentemente solicitadas e apresentadas em pessoa. Cerca de metade de todos os estados e territórios norte-americanos permitem que nenhuma razão seja necessária para solicitar uma cédula de ausente. Outros exigem uma razão válida, como doença ou viagem antes de um eleitor participar usando uma cédula de ausente. Alguns estados, incluindo Califórnia e Washington, permitem aos cidadãos solicitar o estatuto de eleitor ausente permanente, que receberá automaticamente uma cédula de ausente para cada eleição. Normalmente, um eleitor deve solicitar uma cédula de ausente antes de ocorrer a eleição.

Uma fonte significativa de atribuição destas cédulas é a população de americanos que vive fora dos Estados Unidos. Em 1986, o Congresso aprovou uma norma que exige que os estados e territórios permitam que os membros dos serviços uniformizados dos Estados Unidos e marinha mercante, seus familiares e cidadãos dos Estados Unidos que residam fora dos Estados Unidos se registem e votem nas eleições para cargos federais.

A votação antecipada também ocorre e é um processo formal, onde os eleitores podem depositar o seu voto antes do dia oficial da eleição. A votação antecipada em pessoa é permitida em 33 estados e em Washington, DC, com qualquer justificação.

Os Estados Unidos têm um sistema presidencialista de governo, o que significa que o executivo e legislativo são eleitos separadamente. O Artigo Primeiro da Constituição dos Estados Unidos exige que qualquer eleição para presidente dos EUA, deva ocorrer num único dia em todo o país; as eleições para cargos no Congresso, no entanto, podem ser realizadas em diferentes momentos.

¹⁹⁶ *Ibidem.*

O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos juntos numa eleição presidencial. É uma eleição indireta, com o vencedor sendo determinado por votos expressos pelos Eleitores do Colégio Eleitoral. Nos tempos modernos, os votantes em cada estado selecionam um núcleo de Eleitores para o Colégio Eleitoral a partir de uma lista de membros designados pelos diferentes partidos ou candidatos. Esses designados normalmente prometem com antecedência votar nos candidatos do seu partido (cujos nomes dos candidatos presidenciais geralmente aparecem no boletim de voto e não aqueles dos eleitores individuais). O vencedor da eleição é o candidato com pelo menos 270 votos do Colégio Eleitoral. É possível para um candidato ganhar o voto eleitoral, e perder o (a nível nacional) voto popular (receber menos votos em todo o país do que o segundo candidato classificado). Até à Décima Segunda Emenda da Constituição dos Estados Unidos da 1804, o segundo numa eleição presidencial tornava-se o vice-presidente¹⁹⁷.

Nos tempos modernos, os Eleitores ficam normalmente cometidos a votar num candidato do partido com antecedência, eleitores que votem contra o voto popular no seu estado são chamados eleitores infiéis, embora essas ocorrências sejam raras.

A lei estadual regula como os estados depositam seus votos no colégio eleitoral. Em todos os estados, exceto Maine e Nebraska, o candidato que ganha a maioria dos votos no estado recebe todos os seus votos do colégio eleitoral (sistema “vencedor leva tudo”). A partir de 1969, no Maine, e a partir de 1991, no Nebraska, dois votos eleitorais são concedidos com base no vencedor da eleição estadual, e os restantes (dois em Maine, três em Nebraska) vão para a maior votação em cada distrito.

5.1.8. A Lei de Finanças de Campanha

As disposições básicas da FECA¹⁹⁸ são descritas abaixo.

A FECA requer a comités de candidatos, comités do partido e CAPs que elaborem relatórios periódicos divulgando o dinheiro que arrecadam e gastam. Os candidatos devem identificar todos os CAPs e comités do partido que lhes dão contribuições, e estes devem identificar indivíduos que lhes dão mais de US \$ 200,00 num ciclo eleitoral. Além disso, devem divulgar gastos superiores a US \$ 200,00 por ciclo eleitoral a qualquer indivíduo ou fornecedor.

A FECA impôs limites às contribuições de indivíduos e grupos a candidatos, comités do partido e PACs¹⁹⁹.

¹⁹⁷ LIEBERMAN, Jethro – *op. cit.*, p. 24.

¹⁹⁸ *FEDERAL ELECTION CAMPAIGN ACT of 1971* (FECA, Pub. 92–225, 86 Stat. 3, aprovada em 7 de fevereiro 1972, 52 U.S.C. § 30101 et seq.).

¹⁹⁹ TRIBE, Laurence – *op.cit.*, p. 1132.

5.1.9. O processo eleitoral e a resolução de conflitos sobre resultados

Desafios aos resultados das eleições federais não são comuns. Noventa e nove por cento de todas as corridas eleitorais a cargos federais são resolvidas claramente e sem disputa²⁰⁰. Talvez por isso, quando um desafio ocorre, o processo de resolução é muitas vezes oneroso. O eleitorado que vota para cargos federais é grande e a revisão do processo através da qual o resultado foi inicialmente atingido pode ser simultaneamente demorado e caro. Varia muito a forma do processo de resolução de disputas de resultados nas eleições federais. Cada Estado tem procedimentos detalhados e diferenciados. No geral, no entanto, pode-se dizer que os métodos para resolver disputas eleitorais federais variam:

- pelo Estado,
- por tipo de eleição e cargo desejado;
- por tipo de critérios e procedimentos
- ao longo do tempo.

O Artigo I, Seção 5 da Constituição dos Estados Unidos fornece, em parte, uma resposta geral ao prescrever que “Cada uma das Câmaras será o juiz das eleições, devoluções, e qualificações dos seus membros (...)” Como resultado desta disposição, e das decisões judiciais subsequentes, a medida em que os Estados assumiram jurisdição em eleições federais contestadas varia por Estado. Três Estados, Alabama, Illinois e Kentucky, declaram que as disposições dos seus códigos estaduais para resolução de disputas eleitorais não se aplicam às eleições federais. Outros decidiram aplicar as suas disposições regulamentares de resolução de disputas eleitorais estaduais e locais a eleições federais, mesmo que as suas leis não especifiquem tal extensão de âmbito. Mesmo nos Estados que têm disposições legais para a resolução de disputas federais, essas disposições são frequentemente incompletas, contraditórias e abertas a interpretações muito amplas.

5.1.10. Decisões judiciais importantes

Além das soluções que cada Estado tenha ou não, no final os Tribunais Federais podem sempre intervir.

²⁰⁰ Conferir SCOTT, Andrew; WALLACE, Earle – **Politics, U.S.A.: Cases on the American Democratic Process**. Londres: MacMillan, 1969.

O caso recente mais famoso é o *Bush Vs. Gore*, 531 EUA 98 (2000)²⁰¹, a decisão do Supremo Tribunal Federal dos Estados Unidos Supremo Tribunal que resolveu a disputa em torno da eleição presidencial de 2000. Nessa decisão o Tribunal decidiu que havia uma violação da cláusula constitucional de igual proteção ao usar diferentes padrões de contagem em diferentes municípios, e determinou que nenhum método alternativo poderia ser estabelecido dentro do prazo fixado pelo título 3 do Código dos Estados Unidos (3 USC), § 5. A votação sobre a Cláusula de Proteção Igual foi 7-2, e sobre a falta de um método alternativo foi 5-4. A decisão permitiu validar a certificação anterior da Secretária de Estado da Flórida Katherine Harris de George W. Bush como o vencedor de 25 votos eleitorais da Flórida. Os votos da Flórida deram a Bush, o candidato republicano, 271 votos eleitorais, um a mais que os 270 votos necessários para ganhar o Colégio Eleitoral e derrotar o candidato democrata Al Gore, que recebeu 266 votos eleitorais (um eleitor do Distrito de Columbia absteve-se).

Como temos vindo a descrever, nos Estados Unidos, cada estado conduz a sua própria eleição de voto popular para Presidente e Vice-Presidente. Os eleitores efetivamente votam numa lista de pessoas, cada uma das quais se compromete a votar num determinado candidato para cada cargo, no Colégio Eleitoral. O Artigo II, § 1, cl. 2 da Constituição dos EUA prevê que cada legislatura do estado decide como os eleitores são escolhidos.

No início da história dos EUA, a maioria dos legislativos estaduais nomeava diretamente os eleitores que representariam o estado no Colégio Eleitoral. Hoje, os legislativos estaduais aprovaram leis para permitir a seleção dos eleitores pelo voto popular dentro de cada estado. Embora essas leis variem, a maioria dos estados, incluindo a Flórida, atribuem todos os votos eleitorais ao candidato que recebe uma pluralidade de voto popular do estado. Qualquer candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos eleitorais a nível nacional (270 desde 1963) ganha a eleição presidencial e a vice-presidência.

No caso destas eleições presidenciais, em 8 de novembro de 2000, a Divisão de Eleições da Florida informou que Bush vencera com 48,8% dos votos no estado, com uma margem de vitória de 1.784 votos. A margem de vitória foi inferior a 0,5% dos votos expressos, por isso, a recontagem era automática por lei. Em 10 de novembro, com a recontagem automática a margem de vitória de Bush tinha diminuído para 327.

As leis eleitorais da Flórida permitem que um candidato solicite uma recontagem manual e Gore pediu recontagens manuais em quatro condados da Flórida: Volusia, Palm Beach,

²⁰¹ *Bush v. Gore* 531 U.S. 98 (2000). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/>. [Consult. 07 junho 2016]

Broward e Miami-Dade, que são municípios que tradicionalmente votam democrático e em que seria esperado que angariassem mais votos para Gore. Gore, no entanto, não solicitou qualquer recontagem em condados que votam tradicionalmente republicano. Os quatro municípios deferiram o pedido e começaram recontagens manuais. No entanto, a lei da Flórida também exigia que todos os municípios certificassem os seus resultados da eleição ao secretário de Estado da Flórida, nos sete dias seguintes à eleição, e vários dos municípios, que realizavam recontagens manuais, não acreditavam que pudessem cumprir este prazo. Em 14 de novembro, o prazo legal, o Tribunal de Círculo da Flórida decidiu que o prazo de sete dias era obrigatório, mas que os municípios poderiam alterar as suas declarações em data posterior. O tribunal também determinou que o Secretário, depois de “considerados todos os factos e circunstâncias concomitantes”, usaria um critério para permitir qualquer atraso na certificação de todo o estado. Antes do prazo 17:00 em 14 de novembro, Volusia County completou sua recontagem manual e certificou seus resultados. Às 5 da tarde de 14 de novembro, o secretário de Estado da Flórida Katherine Harris anunciou que tinha recebido os retornos certificados de todos os 67 municípios, enquanto Palm Beach, Broward e Miami-Dade esses municípios ainda estavam a realizar recontagens manuais.

Harris publicou um conjunto de critérios pelos quais iria determinar se permitiria atrasos. Quatro municípios enviaram declarações, e depois de analisar os argumentos Harris determinou que nenhuma justificava uma extensão do prazo de apresentação. Ela anunciou que iria certificar os resultados da eleição presidencial, no domingo, 18 de novembro de 2000. Nessa data, ela certificou Bush, como o vencedor e o contencioso seguiu-se.

Em 8 de dezembro de 2000, tinha havido várias decisões judiciais sobre a eleição presidencial na Flórida e na mesma data, o Supremo Tribunal da Flórida, por 4-3, ordenou uma recontagem manual de todo o estado. Em 9 de Dezembro, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos votou 5-4 para parar a recontagem na Flórida, porque a recontagem é de legalidade discutível e primeiro dever-se-ia discutir a legalidade da mesma, e só depois, e em caso afirmativo, se deve proceder à contagem.

Devido à natureza extraordinária e urgência do caso, o Supremo Tribunal EUA emitiu a sua decisão *Bush Vs. Gore* em 12 de dezembro, menos de um dia depois de ouvidas as alegações.

A decisão assenta na cláusula de igual proteção da Décima Quarta Emenda, que afirma que todas as pessoas com nacionalidade norte-americana e debaixo da jurisdição do país, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde estão domiciliadas, havendo uma proibição de um Estado fazer qualquer lei que restrinja os privilégios e imunidades desses cidadãos, nem

podendo cada Estado privar a pessoa da vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal. A mesma emenda determina que não pode ser negada a qualquer pessoa a igual proteção das leis.

Outro argumento foi encontrado no Artigo II, § 1, cl. 2, que especifica o número de eleitores por estado, e, o mais relevante para este caso, a maneira pela qual esses eleitores são selecionados; esta cláusula, sem dúvida, dá poder a um único ramo do governo do estado da Flórida (isto é, o legislador estadual).

Bush argumentou que a recontagem na Flórida violava a Cláusula de Proteção Igual da Décima Quarta Emenda, porque na Flórida não têm um padrão de voto de recontagem estadual. Cada condado elabora por conta própria para determinar se uma determinada votação foi aceitável. Dois eleitores poderiam ter marcado o seu voto de forma idêntica, mas o Boletim num condado seria contado enquanto o Boletim num município diferente seria rejeitado, devido ao conflito de padrões de recontagem manual.

Gore argumentou que houve de fato um padrão estadual, a “intenção do eleitor”, e que esta norma era suficiente sob a Cláusula de Proteção Igualitária. Além disso, Gore argumentou que a consequência de considerar a recontagem na Florida inconstitucional, era simplesmente porque tratava eleitores diferentes de forma diferente, seria efetivamente tornar cada eleição estadual inconstitucional.

Em resumo, a decisão foi:

-Sete juízes concordaram que houve uma violação da Cláusula de Proteção Igual em usar diferentes padrões de contagem em diferentes municípios.

-Cinco juízes concordaram que 12 de dezembro (data da decisão) era o prazo que a Florida tinha estabelecido para recontagens.

Assim, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a decisão do Supremo Tribunal da Flórida, determinando uma recontagem estadual, violava a cláusula de igual proteção da Décima Quarta Emenda. Esta decisão foi por um voto de 7-2. Contudo, dois dos sete discordaram do remédio do Tribunal para a violação de Igualdade de Proteção.

O Tribunal decidiu por 5-4 que nenhuma recontagem constitucionalmente válida podia ser concluída no prazo de 12 de dezembro e terminou com a recontagem proposta. E assim, George W. Bush tornou-se Presidente dos Estados Unidos da América.

Outra decisão muito relevante tomada pelo Supremo Tribunal norte-americano referente a direitos de voto é a *Shelby County Vs. Holder*, 570 U.S. (2013)²⁰², que versa sobre um problema sempre presente na história dos EUA, que leva muitos a terem questionado ou questionar a sua democracia. É a questão do direito de voto dos afro-americanos, que desde a fundação da República foi um tema controverso.

Antes da Guerra Civil nos EUA (1861-1865), apenas alguns afro-americanos livres tinham direito ao sufrágio nalguns locais. Contudo, a maioria, e nos termos de uma decisão tristemente famosa do Supremo Tribunal - *Dred Scott Vs. Sandford* (1857) - não eram considerados cidadãos dos EUA. Ainda em 1860, o sufrágio negro foi proposto e derrotado no estado de Nova Iorque²⁰³.

Depois da vitória do Norte na Guerra Civil norte-americana e a emancipação dos escravos, o Congresso dos EUA aprovou várias leis que reconheciam o sufrágio negro. Todavia, por várias vicissitudes históricas, na prática, os negros ainda enfrentaram obstáculos à votação, sobretudo nos Estados do Sul, que se tinham ligado às forças confederadas. Alguns dos “códigos negros” foram logo aprovados após a abolição legal da escravidão impedindo explicitamente os negros de votar. A maioria destas leis foram revogadas ou invalidadas. A décima quinta alteração à constituição de Estados Unidos, adotada em 1870, estipula: “O direito dos cidadãos dos Estados Unidos para votar não será negado ou abreviado pelos Estados Unidos ou por qualquer Estado por motivo de raça, cor ou condição prévia de servidão.”

Todavia no caso *Estados Unidos Vs. Cruikshank* (1876), o Supremo Tribunal EUA invalidou algumas normas federais de proteção à garantia do voto negro, determinando que o governo federal só poderia intervir para evitar a discriminação por agentes estatais. E no caso *Estados Unidos Vs. Reese* (1876), o Tribunal confirmou requisitos, tais como testes de alfabetização, que não discriminam o voto explicitamente com base na raça. Assim, as dificuldades de votação da população afro-americana mantiveram-se.

É na viragem para o século XX que começa uma forte consciencialização da necessidade de garantir um voto livre para os negros²⁰⁴. A Associação Nacional para o Avanço das Pessoas de Cor foi formada em 1910 com o objetivo de garantir os direitos de voto afro-americanos através da vitória em casos judiciais. Estas atividades originaram diferentes decisões judiciais. Em *Guinn Vs. Estados Unidos* (1915), o Supremo Tribunal derrubou uma cláusula que

²⁰² ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL NORTE-AMERICANO *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. (2013). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/570/12-96/>. [Consult. 08 junho 2016]

²⁰³ Sobre a evolução do direito de sufrágio norte-americano e as concepções sobre democracia nos EUA ver HORWITZ, Morton – **The Warren Court and the Pursuit of Justice**. Nova Iorque: Hill and Wang, 1998, p. 74.

²⁰⁴ HORWITZ, Morton – *op. cit.*, p. 32

beneficiava pessoas brancas. O Tribunal decidiu contra “primárias” só de brancos em *Nixon Vs. Herndon* (1927) e *Nixon Vs. Condon* (1932); todavia confirmou primárias exclusivas a brancos em *Grovey Vs. Townsend* (1935) e, finalmente, proibiu-as com *Smith Vs. Allwright* (1944) e *Terry Vs. Adams* (1953).

O Movimento Afro-Americano dos Direitos Civis (1955-1968) trouxe renovada atenção aos direitos de voto negro. Em *Gomillion Vs. Lightfoot* (1960) o Supremo Tribunal Federal derrubou um plano para redesenhar linhas distritais de Tuskegee, Alabama, com o fundamento de que tal prejudicaria os eleitores negros. A Vigésima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos, aprovada em 1962-1964, proibiu impostos de votação como uma pré-condição para votar em eleições federais.

Uma luta particularmente intensa sobre os direitos de voto no Mississippi levou à morte de Medgar Evers, em 1963, e à campanha Verão da Liberdade em 1964. Aliás, são conhecidos os variados movimentos e organizações que ocorreram nos anos 1960 em que se destaca o papel de Martin Luther King.

Papel chave teve a Lei dos Direitos de Voto de 1965²⁰⁵, que proibiu uma série de práticas discriminatórias utilizadas pelos estados para impedir a votação negra.

O Congresso aprovou a Lei dos Direitos de Voto de 1965, para combater a discriminação racial entranhado na votação. A Seção 5 da Lei contém uma exigência de “concordância federal prévia” que requer que certos estados e governos locais obtenham uma determinação por parte do Procurador-Geral Federal ou de um painel de três juízes do Tribunal Federal Distrital dos Estados Unidos do Distrito de Columbia, quando mudam as suas práticas ou leis de voto com vista a não “negar ou cercear o direito de votar por motivo de raça, cor, ou por pertencer a um grupo minoritário”. Para que essas alterações pudessem ser aplicadas a Seção 4 (b) contém a fórmula geral cobertura que determina quais os estados e governos locais que estão sujeitos à concordância prévia federal de acordo com a Seção 5. A fórmula abrange jurisdições que, a partir de novembro de 1964, mantiveram um “teste ou dispositivo” proibindo o recenseamento ou voto e tinham uma população com idade para votar dos quais menos de 50 por cento, foram registados para votar ou realmente votaram na eleição presidencial daquele ano. A Seção 4 (a) permite que as jurisdições abrangidas que fizerem progressos suficientes para acabar com práticas de voto discriminatórias abandonem a exigência de “concordância prévia”.

O Supremo Tribunal confirmou esta lei na *Carolina do Sul v. Katzenbach* (1966)²⁰⁶.

²⁰⁵ *Voting Rights Act of 1965*.

²⁰⁶ HORWITZ, Morton – *op.cit.*, p. 32.

Contudo, quando a evolução parecia ter atingido um patamar de segurança jurídica adequado para o direito de voto afro-americano, consagrada pela eleição do afro-americano Barack Obama para a presidência dos EUA (2008), o Supremo Tribunal derrubou parte da Lei de Direito de Voto em *Shelby County Vs. Holder* (2013), sustentando que as práticas racistas que exigiam a lei em 1965 já não representam um problema em 2013.

Shelby County Vs. Holder, 570 US (2013) é um caso decidido pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos sobre a constitucionalidade de duas disposições da Lei dos Direitos de Voto de 1965: Secção 5, que exigia que certos estados e governos locais obtivessem concordância federal antes de implementar alterações das leis eleitorais ou práticas de voto; e Secção 4 (b), que contém a fórmula de cobertura geral que determina que são submetidos a concordância federal jurisdições com base nas suas histórias de discriminação na votação.

Em 25 de junho, 2013²⁰⁷, o Tribunal decidiu por uma votação de 5 a 4 que a Seção 4 (b) é inconstitucional porque a fórmula de cobertura geral é baseada em dados com mais de 40 anos, não se tornando sensível às necessidades atuais e, portanto, um inadmissível fardo sobre os princípios constitucionais de federalismo e igualdade soberana dos estados. O Tribunal não derrubou a Seção 5, mas sem a Seção 4 (b), não fica claro quem será sujeito à Seção 5 (prévia concordância federal) a menos que o Congresso aprove uma nova fórmula de cobertura.

O Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade da Seção 4 (b) em 25 de junho de 2013. A opinião da maioria foi entregue e redigida pelo Presidente do Supremo, John Roberts acompanhado pelos juízes Antonin Scalia, Anthony Kennedy, Clarence Thomas e Samuel Alito. O Tribunal decidiu que a Seção 4 (b) excedeu o poder de Congresso. O raciocínio assentou no facto de a fórmula geral adotada contender com os princípios constitucionais de federalismo e de igualdade soberana dos estados, porque o tratamento desigual dos estados está baseado em fatos com 40 anos de idade que não têm uma continuidade nem relação lógica nos nossos dias e, portanto, não responde às necessidades atuais.

O Tribunal manifestou que o Congresso não pode sujeitar um estado a uma concordância prévia baseada simplesmente na discriminação do passado, observou que, desde que a fórmula de cobertura foi modificada pela última vez em 1975, o país mudou.

²⁰⁷ Consultar o caso de *Shelby County v Holder*, 570 U.S 529 (2013). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/570/529/>. [Consult. 15 junho 2017].

5.2. O processo eleitoral no constitucionalismo português

5.2.1. Conspecto histórico sobre a implantação do constitucionalismo

O século XIX em Portugal foi de uma riqueza histórica enorme. O país enfrentou as Invasões Francesas, criou o Brasil enquanto estado viável e viu-se sem ele, foi confrontado por guerras civis e finalmente na segunda metade do século tornou-se uma monarquia constitucional²⁰⁸.

Este percurso foi extremamente acidentado. Tudo começou no início do século, quando D. João VI (ainda príncipe-regente) se vê confrontado com as exigências francesas de bloqueio continental. Napoleão tinha perdido o controlo marítimo com a derrota na batalha de Trafalgar (1805), mas ao mesmo tempo tinha imposto severas derrotas às potências continentais – Áustria (Austerlitz, 1805) e Prússia (Jena, 1806). Assim procurava fechar a Europa aos Ingleses, asfixiando o seu comércio. Confrontado com as exigências francesas de encerramento dos seus portos, D. João tergiversa, adia, promete e volta atrás. Impaciente, e depois de resolver as questões pendentes com os Bourbons em Espanha, substituindo o pai pelo filho, Napoleão manda invadir Portugal, procurando assim fechar os portos e controlar a Europa na sua totalidade. Se a invasão se processou sem resistência, o certo é que quando o general Junot, que comandava as tropas chegou a Lisboa, o príncipe e a família real já tinham partido para o Brasil garantindo a manutenção e legitimidade da coroa portuguesa²⁰⁹.

No Brasil, D. João lançou as bases para o desenvolvimento rápido do país, abrindo os portos ao comércio internacional, e criando as estruturas típicas de um Estado moderno. Criou o país a partir do nada. Escolas, tribunais, fábricas, bancos, moeda, imprensa, hospitais e uma biblioteca²¹⁰.

Em Portugal, entretanto, os ingleses desembarcam e comandados por Wellington expulsam os franceses, que ainda invadem o país mais vezes, até serem definitivamente derrotados pelo mesmo Wellington. No entanto, as condições económicas em Portugal deterioraram-se enormemente, facto agravado pela abertura de portos no Brasil²¹¹.

Mas, a seguir à derrota dos franceses houve um certo vácuo de poder, sendo certo que as principais decisões foram entregues ao Marechal inglês Beresford. A situação nacional após

²⁰⁸ RAMOS, Rui – **História de Portugal**. Lisboa: Esfera dos Livros, 2010, pp. 439 e ss.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ RAMOS, Rui – *op. cit.*, p. 446.

²¹¹ MARQUES, António Oliveira – *op. cit.*, pp. 77-143.

as invasões francesas era de devastação completa, do ponto de vista político, económico e social.

Do ponto de vista político, o rei e a família real estavam no Brasil e com relutância em voltar a Portugal. O país estava entregue a uma Junta governativa que obedecia aos ditames do chefe das tropas inglesas que ficaram estacionadas em Portugal, o Marechal Beresford. Vivia-se por isso algo de semelhante a uma ditadura militar estrangeira. Do ponto de vista económico as invasões tinham produzido uma grande perda de bens, desde o que foi queimado e destruído até àquilo que foi saqueado e que os ingleses deixaram partir na famosa Convenção de Peniche, o retrato económico era desolador. Por exemplo, em 1811, quase 2% de população morreu vítima da fome surgida em virtude da política de “terra queimada” decretada por Wellington. Acrescido a isto existia o facto de, entretanto, o Brasil de onde provinha boa parte da riqueza nacional, se ter autonomizado em termos económicos e comerciais. Finalmente do ponto de vista social havia também uma rutura grande. Uns tinham ido para o Brasil, outros aliaram-se aos franceses, não havendo qualquer coesão social²¹².

Por estes motivos-ditadura militar inglesa, devastação económica e rutura social não admira que houvesse um sentimento de revolta latente face ao poder absoluto.

Revoltados com a situação e com a permanência prolongada do rei no Brasil (bem como com o desenvolvimento e autonomia que esta terra estava a ter face ao marasmo instalado em Portugal), a burguesia nortenha, sobretudo, faz uma revolução em 1820 cujo objetivo é chamar o rei de volta ao país e implantar o liberalismo²¹³.

Depois de algumas hesitações o rei volta a Portugal. Neste ínterim as cortes portuguesas estavam a produzir uma constituição escrita. A primeira em Portugal. É a Constituição de 1822 e que se inspirou na Constituição de Cádiz de 1812, liberal, avançada e limitativa dos poderes reais. O rei jura a Constituição, mas o Brasil revolta-se e declara a independência, por achar que lhe estavam a retirar a autonomia. Essa independência foi encabeçada pelo filho de D. João, D. Pedro e acabou por ser um severo golpe nas ambições de recuperação liberal. No meio de alguma turbulência morre o rei em 1826. O seu sucessor seria D. Pedro, que pelo meio tinha sido coroado Imperador do Brasil. Com alguma mediação inglesa, o Imperador resolve abdicar a favor de sua filha menor D. Maria, que se casaria com o tio e irmão de D. Pedro, D. Miguel, que por sua vez assumiria o poder em Portugal debaixo de uma nova Constituição, chamada Carta Constitucional que tinha sido outorgada por D. Pedro e era uma Constituição mais moderada.

²¹² *Ibidem.*

²¹³ MARQUES, António Oliveira – *op. cit.*, pp. 51-74.

O processo liberal português, tal como o espanhol, começou com uma revolução, a de 1820, levada a cabo no Porto e que teve como objetivo imediato o chamamento do rei, que estava a viver no Brasil, a Portugal. A par desse chamamento foram eleitas umas Cortes Constituintes que elaboraram a primeira Constituição escrita em Portugal, que marca o fim do absolutismo (isto é, governo solto de restrições) e a instauração do liberalismo. Governo que garante as liberdades dos cidadãos e tem o seu poder limitado por uma Constituição. A revolução depois do momento vitorioso no Porto e na sua fase inicial teve vários contratemplos, desde logo os golpes absolutistas (Abrilada e Vila-Francada) levados a cabo pelo filho mais novo do rei, mas também a independência do Brasil que fragilizou o movimento. Finalmente teve que se confrontar com uma guerra civil entre 1832-1834 com os absolutistas, para emergir vitorioso em definitivo. No mínimo, o liberalismo demorou 14 anos para se implantar em Portugal.

D. Miguel, representante de tendências absolutistas que se opunham ao liberalismo e ao constitucionalismo, rapidamente contraria os desejos do irmão e proclama-se rei absoluto. Isto dará origem a uma Guerra Civil em Portugal entre absolutistas (miguelistas) e liberais (comandados por D. Pedro, que abdica do Brasil e volta a Portugal). A guerra é devastadora e prolonga-se até à vitória dos liberais e exílio de D. Miguel em 1834. Depois disso ainda existem vários períodos convulsivos com vários pequenos golpes e revoluções, existindo ainda um certo governo forte com Costa Cabral nos anos 1840. Até que a partir de 1852 entra definitivamente em vigor a Carta Constitucional com alguns Atos Adicionais e começa um período de acalmia e progresso a que se chamou Regeneração e em que pontificou o chamado Fontismo, doutrina e prática económica desenvolvimentista levada a cabo por Fontes Pereira de Melo²¹⁴.

À devastação económica, turbulência política e desagregação social da primeira metade do século XIX, sucedeu-se um período com algum crescimento económico, por via das obras públicas e do comércio, surgimento das primeiras indústrias, desenvolvimento de Lisboa e Porto, e uma certa acalmia política²¹⁵. A uma política de barreiras e protecionista, assente em antigas técnicas na agricultura, quase inexistência de indústria, tentaram-se libertar todos os obstáculos e iniciar uma política liberal que permitisse o desenvolvimento adequado.

A vitória liberal de 1834 foi o culminar do longo percurso de implantação do liberalismo e constitucionalismo. São dois os eixos essenciais, a garantia das liberdades e igualdades entre as pessoas e a limitação do poder político. As medidas para destruir o “velho regime” são variadas e tomadas essencialmente por Mouzinho da Silveira, ainda no exílio nos Açores:

²¹⁴ *Idem*, pp. 77-143

²¹⁵ *Ibidem*.

- Extinção dos morgadios (património de uma família poderosa que por herança pertence apenas ao filho primogénito);
- Abolição do pagamento da dízima ao clero e da sisa;
- Abolição dos forais e bens da Coroa;
- Liberalização da atividade económica, com a extinção de alguns monopólios e a abolição das portagens e impostos sobre a circulação interna de mercadorias.²¹⁶

As medidas tomadas pelos Governos após a Regeneração foram de pacificação política e progresso económico. O fontismo consistiu no desenvolvimento das comunicações para desenvolver o comércio, financiado através de impostos e empréstimos.

Em primeiro lugar a construção de estradas. Em 1852 quando Fontes avançou para o Governo havia em Portugal mais de 218 km de estradas modernas. Quatro anos depois havia 678 km e em 1900, 14.230 km. Outro aspeto foi o da construção de vias férreas, em que os números são mais espetaculares. Os primeiros comboios começaram a circular em 1856 e em 1894. Portugal estava em 10.º lugar no mundo entre as nações com mais densidade ferroviária. O mesmo aconteceu nas pontes, no telégrafo, nos portos, nos faróis e em todas as infraestruturas de comunicações²¹⁷.

O Fontismo também reagiu contra o protecionismo e desenvolveu o livre-cambismo, segundo as teorias de Adam Smith então em voga.

5.2.2. As primeiras constituições portuguesas

Temos então que o Constitucionalismo português ficou imediatamente marcado por duas Constituições: a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826²¹⁸.

A Constituição de 1822 é mais liberal, retira poderes ao rei, que passa a ser uma figura simbólica e foi aprovada por uma assembleia²¹⁹. O rei apenas dispunha de veto suspensivo e

²¹⁶ MARQUES, António Oliveira – *op. cit.*, pp. 77-143

²¹⁷ RAMOS, Rui – *op.cit.*, p. 521.

²¹⁸ Note-se que a estas, haverá que adicionar a Constituição de 1838, mas que não vamos abordar aqui pelo seu significado menos importante. As características essenciais desta Constituição eram o princípio clássico da divisão tripartida dos poderes - poder executivo, poder legislativo e poder judicial -, o bicameralismo das Cortes, o veto absoluto do rei e a descentralização administrativa. Foram estas as características mais expressivas do novo texto constitucional, texto de compromisso, precário por consequência. Confrontando-se a Constituição de 1822 e a Constituição de 1838, verifica-se que esta aproximando-se do radicalismo da primeira, colocou-se, todavia, numa posição intermédia. As suas características dominantes consistem na supressão do poder moderador, instituído pela Carta e em manter o sistema bicamarário, mas dando à Câmara dos Senadores orgânica a composição diferente, pois que em vez de ser formada por membros vitalícios a hereditários do alto clero e da nobreza, é formada por senadores eleitos pelo povo e escolhidos entre as pessoas de maior categoria. A eleição dos deputados era feita por sufrágio direto, tendo os candidatos que reunir determinadas condições.

²¹⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, Vol.I, p.419.

não definitivo sobre as leis, apenas podia devolver às Cortes as leis com que não concordasse, mas não podia impedi-las de vigorar. E o governo era responsável perante as Cortes. A Constituição não durou muito tempo porque era muito progressiva e democrática para o tempo²²⁰. Como escreve Vital Moreira “O legislador constituinte de 1822 optou por uma combinação atípica dos princípios monárquico, da soberania nacional e representativo, combinação caracterizada por uma partilha de poderes bastante rígida entre as Cortes e o monarca, com preponderância para as primeiras. Não se trata, porém, ainda de um sistema parlamentar, faltando aqui um elemento fundamental dele, a saber, a responsabilidade política do executivo perante o parlamento — os Secretários de Estado são responsáveis perante as Cortes, mas trata-se de uma simples responsabilidade jurídico-penal (acionável apenas quando cometam certo tipo de crimes — artigos 103.º, 159.º e 160º)”²²¹.

A Carta Constitucional de 1826 foi escrita pelo rei/imperador e outorgada aos portugueses, é mais conservadora e dá um poder específico ao rei- o poder moderador. Enquanto na Constituição de 1822 os direitos das pessoas estavam no início do texto, agora apareciam no fim. Acresce que também tinha várias inovações anti-democráticas-sobretudo o referido poder moderador do rei que lhe permitia dissolver as Cortes e nomear e demitir o governo, além de criar uma Câmara dos Pares, semelhante à Câmara dos Lordes inglesa²²². Sobre esta Constituição afirma Vital Moreira “por efeito das sucessivas alterações constitucionais (Actos Adicionais), acentua-se a estrutura mista do regime com a perda progressiva de poderes por parte do Rei. Verifica-se, desde logo, a autonomização do Ministério em face do Rei, passando este também a ser responsável politicamente perante as Cortes Gerais. Para além disso, alguns dos atos do poder moderador passam a ser objeto de referenda ministerial. Evoluiu-se assim lentamente de uma monarquia representativa (menos atípica do que a que existia à luz do texto constitucional de 1822) para um regime parlamentar dualista ou orleanista”²²³.

5.2.3. Os sistemas eleitorais no constitucionalismo liberal

A Constituição de 1822 definia no seu artigo 26.º que a soberania residia essencialmente na Nação, e que apenas poderia ser exercida pelos representantes eleitos da referida. Desta forma era introduzida a norma fundamental do constitucionalismo moderno no ordenamento

²²⁰ CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op.cit.*, p.128.

²²¹ *Ibidem*.

²²² CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op.cit.*, p. 134.

²²³ *Ibidem*.

político-jurídico português. A soberania nacional exercida por representantes eleitos. A eleição torna-se a base da soberania.

Por consequência determinava o artigo 32.º da Constituição que “A Nação Portuguesa é representada em Cortes, isto é, no ajuntamento dos Deputados, que a mesma Nação para esse fim elege com respeito à povoação de todo o território português”. Como escreve Jorge Bacelar Gouveia “As Cortes, não obstante o nome plural, eram um órgão parlamentar unicameral, exercendo os poderes legislativos e de fiscalização política, numa base representativa e com uma legislatura de dois anos”²²⁴.

Devido ao papel central que as eleições para Deputados nas Cortes passam a ocupar no sistema político português, a Constituição é bastante exaustiva na sua regulação, o que faz entre os artigos 33.º e 74.º.

Neste primeiro artigo é concedido direito de voto a todos os Portugueses, que estiverem no exercício dos direitos de cidadão tendo domicílio, ou pelo menos residência de um ano, no concelho onde se fizer a eleição. Contudo, excetuavam-se os menores de vinte e cinco anos; entre os quais, contudo se não compreendem os casados que tiverem vinte anos; os oficiais militares da mesma idade; os bacharéis formados; e os clérigos de ordens sacras. Também não tinham direito de voto os filhos-famílias, que estiverem no poder e na companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos; os criados de servir, não se entendendo nesta denominação os feitores e abegões, que viverem em casa separada dos lavradores seus amos; os vadios, isto é, os que não têm emprego, ofício, ou modo de vida conhecido; os membros de ordens religiosas entre os quais se não compreendem os das Ordens militares. Além do mais não podiam votar os que para o futuro, em chegando à idade de vinte e cinco anos completos, não souberem ler e escrever, se tiverem menos de dezassete quando se publicar a Constituição.

Além disso subentendia-se que as mulheres não votavam. Num resumo simplista dir-se-á que o povo português votante não incluía as mulheres, os criados, os padres e os analfabetos ou mendigos.²²⁵ Nessa medida, Gomes Canotilho afirma que o voto consagrado na Constituição de 1822 não era universal, e não era direto²²⁶.

Para efeitos da eleição, o país era dividido em divisões eleitorais (artigo 37.º). Cada divisão eleitoral originará três a seis deputados “regulando-se o número destes na razão de um por cada trinta mil habitantes livres: podendo, contudo, cada divisão admitir o aumento ou diminuição de quinze mil, de maneira que a divisão, que tiver entre 75 000 e 105 000, dará três

²²⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional, Vol. I**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 425.

²²⁵ Cfr. CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op. cit.*, p. 131.

²²⁶ *Ibidem*.

Deputados; entre 105000 e 135000 dará quatro; entre 135 000 e 165 000 dará cinco; entre 165 000 e 195 000 dará seis Deputados”²²⁷. Desta regra geral haveria várias exceções consagradas no artigo 38.º²²⁸.

Feita a divisão eleitoral, cada uma elegeria os Deputados que lhe coubessem, podendo escolhê-los em toda a província. Se algum Deputado fosse escolhido em várias divisões, “prevalecerá a eleição que se fizer naquela, em que ele tiver residência; se em nenhuma delas a tiver, será preferida a da sua naturalidade; se em nenhuma tiver naturalidade nem residência, prevalecerá aquela, em que obtiver maior número de votos; devendo em caso de empate decidir a sorte. Este desempate se fará na Junta preparatória de Cortes (artigo 77.º). Pela outra ou outras divisões serão chamados os substitutos correspondentes (artigo 86.º)”.

Daqui resulta que um candidato se poderá apresentar em várias divisões. No artigo 40.º prescrevia-se que por cada deputado se elegeria um substituto ficando assim assegurado o método de substituição de cada um.

O artigo 41.º vem definir que cada legislatura durará dois anos.

O artigo 42.º introduz o método eleitoral afirmando que a eleição se fará “diretamente pelos cidadãos reunidos em assembleias eleitorais, à pluralidade de votos dados em escrutínio secreto.” Os artigos seguintes especificam como se realizará em concreto a eleição.

Concretiza o artigo 43.º que haverá em cada freguesia um livro de matrícula rubricado pelo Presidente da Câmara, no qual o Pároco escreverá ou fará escrever por ordem alfabética os nomes, moradas, e ocupações de todos os “fregueses” que tiverem voto na eleição. Estas matrículas serão verificadas pela Câmara e publicadas dois meses antes da reunião das assembleias eleitorais, para se poderem notar e emendar quaisquer ilegalidades.

Vê-se, portanto, que o recenseamento eleitoral é realizado a nível local descentralizado pelo Pároco da Igreja Católica Apostólica Romana, controlado pela Câmara Municipal. Veremos aliás no decurso da análise que o Pároco tem um papel fulcral nos procedimentos

²²⁷ Ver o Artigo 37.º da Constituição de 23 de Setembro de 1822 (Constituição de 1822). Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>. [Consult. 08 junho 2017].

²²⁸ Dispunha o artigo 38.º:

A disposição do artigo antecedente tem as exceções seguintes:

I. A cidade de Lisboa e seu termo formará uma só divisão, posto que o número de seus habitantes exceda a 195 000:

II. As Ilhas dos Açores formarão três divisões, segundo a sua atual distribuição em comarcas, e cada uma delas dará pelo menos dois Deputados:

III. A respeito do Brasil a lei decidirá quantas divisões devem corresponder a cada província, e quantos Deputados a cada divisão, regulado o número destes na razão de um por cada trinta mil habitantes livres:

IV. Pelo que respeita 1.º ao reino de Angola e Benguela; 2.º às Ilhas de Cabo Verde com Bissau e Cacheu; 3.º às de S. Tomé e Príncipe e suas dependências; 4.º a Moçambique e suas dependências; 5.º aos estados de Goa; 6.º aos estabelecimentos de Macau, Solor e Timor, cada um destes distritos formará uma divisão, e dará pelo menos um Deputado, qualquer que seja o número de seus habitantes livres.

eleitorais. No fundo, os constituintes de 1822 consideravam o Pároco uma entidade letrada e suficientemente independente para assegurar o serviço de cidadania que é a preparação e o registo eleitoral. O pároco é o responsável eclesiástico de uma paróquia. A paróquia é a divisão que a Igreja Católica faz do território onde exerce o seu múnus.

Feito o registo dos eleitores pelo Pároco e verificado pela Câmara Municipal, procede-se ao ato eleitoral. Este decorreria da forma prevista no artigo 44.º segundo o qual a câmara de cada concelho estabelecerá as várias assembleias de voto, que nenhuma corresponderá a menos de dois mil habitantes e mais de seis mil habitantes. No Ultramar poderão organizar-se, se as circunstâncias o exigirem, assembleias com menos de dois mil habitantes.

Assim, vemos que o ato eleitoral é organizado pelas Câmaras Municipais de cada concelho. A mesma Câmara designará também as igrejas, em que se há-de reunir cada assembleia, e as freguesias ou ruas e lugares de uma freguesia, que a cada uma pertençam; ficando entendido que ninguém será admitido a votar em assembleia diversa. Estas designações lançará o Escrivão da Câmara num livro de eleição, que nela haverá, rubricado pelo Presidente.

O processo eleitoral decorre pela formação de assembleias organizadas pelas Câmaras em cada concelho. Organizadas as assembleias, estas serão presididas pelo Presidente da Câmara e pelos vereadores. Os Párocos assistem os Presidentes das Câmaras nas mesas de eleição²²⁹.

O cerne da eleição é a assembleia eleitoral, presidida pela Presidente da Câmara, auxiliado pelo Pároco. Estas assembleias eleitorais são públicas e anunciadas pelo toque de sinos. É nesta assembleia que os moradores de cada concelho, que têm voto nas eleições, levam escritos em listas os nomes e ocupações das pessoas, em quem votarão para Deputados. Cada uma destas listas deve encerrar o número dos Deputados que tocam àquela divisão eleitoral, e mais outros tantos para os substituírem. No reverso delas irão declarados os concelhos e freguesias dos votantes, e sendo estes Militares da primeira ou segunda linha, também os corpos a que pertencem. Tudo isto será anunciado por editais, que as Câmaras mandarão afixar com a conveniente antecipação (artigo 52.º).

Reunida a assembleia no lugar, dia e hora determinada, celebrar-se-á uma Missa de Espírito Santo, finda a qual, o Pároco, ou o sacerdote assistente, fará um breve discurso sobre as eleições e lerá o capítulo da Constituição sobre as mesmas. De seguida, o Presidente da Câmara, de acordo com o Pároco, propondrá aos cidadãos presentes duas pessoas de confiança pública para Escrutinadores e duas para Secretários da eleição.

²²⁹ Cfr. Artigos 47.º e 48.º da Constituição de 1822.

A aprovação destas propostas será feita por algum sinal, como levantar as mãos direitas.

Depois procede-se ao voto na urna, descrito assim pelo artigo 54.º “Logo se irão aproximando da mesa um a um todos os cidadãos presentes; e estando seus nomes escritos no livro da matrícula, entregarão as listas, que sem se desdobrarem, serão lançadas na urna, depois de se confrontarem as inscrições postas no reverso delas com as pessoas, que as apresentarem. Um dos Secretários irá descarregando no livro os nomes dos que as entregarem”.

Refere o artigo 55.º que finalizada a votação, o Presidente mandará contar, publicar, e escrever no auto o número das listas. De seguida, um dos Escrutinadores lerá em voz alta cada uma das listas, bem como as inscrições postas no seu reverso (artigo 52.º), riscando-se das listas os votos dados nas pessoas proibidas nos termos legais. À medida que o Escrutinador for lendo, os Secretários escreverão cada um em sua tabela, os nomes dos votados e o número dos votos que cada um for obtendo; “o que farão pelos números sucessivos da numeração natural, de sorte que o último número de cada nome mostre a totalidade dos votos que ele houver obtido; e, como forem escrevendo estes números, os irão publicando em voz alta” (artigo 55.º). Depois de acabada leitura das listas e verificada a conformidade, será publicada em assembleia os nomes de todos os votados, e o número dos votos que teve cada um. Imediatamente se escreverão no auto por ordem alfabética os nomes dos votados, e por extenso o número dos votos de cada um.

Realizado o apuramento pela mesa de cada assembleia e reduzido a auto, dois membros dessa mesa irão apresentar a cópia do auto na Junta.

São eleitos deputados “aqueles que obtiverem pluralidade absoluta, isto é, aqueles cujos nomes se acharem escritos em mais de metade das listas. De entre eles serão Deputados ordinários os que tiverem mais votos, e substitutos os que se lhe seguirem imediatamente; e por essa ordem se escreverão seus nomes no auto. Em caso de empate decidirá a sorte”²³⁰.

Em caso de não haver maioria absoluta de pessoas bastantes para preencher o número dos Deputados e substitutos, far-se-á uma relação, que contenha três vezes o número que faltar, formada dos nomes daqueles que tiverem mais votos, com declaração do número que teve cada um ²³¹ e haverá uma espécie de segunda volta²³².

As dúvidas que ocorrerem nas assembleias primárias serão decididas verbalmente e sem recurso por uma comissão de cinco membros, eleitos na ocasião, e pelo modo por que se procede à formação da mesa (artigo 53.º). Porém, esta comissão não terá conhecimento das

²³⁰ Cfr. Artigo 63.º.

²³¹ Cfr. Artigo 64.º

²³² Cfr. Artigo 66.º.

dúvidas relativas à elegibilidade das pessoas votadas, salvo nos termos do artigo 55.º; por pertencer aquele conhecimento à Junta preparatória de Cortes (artigo 77.º)²³³.

Nas assembleias eleitorais só poderá tratar-se de objetos relativos às eleições. Será nulo tudo o que se fizer contra esta disposição²³⁴.

Gomes Canotilho explica este procedimento como consagrando um sistema de eleição indireta de Deputados. Segundo o autor existia uma eleição por três fases. Numa primeira as assembleias primárias de acordo com o artigo 44.º, numa segunda fase as assembleias em junta pública na casa da Câmara (artigo 61.º) e finalmente as assembleias na junta da cabeça de divisão eleitoral (artigo 63.º)²³⁵.

5.2.4. Carta Constitucional de 1826

A Carta Constitucional de 1826 é a segunda Constituição escrita portuguesa e a única que não surge de uma revolução, mas sim de uma decisão régia. As condições de outorga da Carta são conhecidas e não serão aqui desenvolvidas²³⁶. Basta dizer que resulta da tentativa de um compromisso engendrado por D. Pedro, filho de D. João VI, aquando da morte deste, para conciliar as diferenças entre liberais e absolutistas. No fundo, procurava “travar” os excessos da Constituição de 1822²³⁷ e criar um clima de estabilidade na política portuguesa.

Numa primeira fase este desiderato não resultou. Pelo contrário, originou uma devastadora guerra civil entre liberais e absolutistas. Contudo, acaba por ser esta Carta que, a partir dos anos 50 do século XIX, se impõe como a Constituição da monarquia constitucional, após um Ato Adicional, isto é, uma revisão.

A Carta tem assim três vigências. Entre 1826 e 1828. Depois da guerra civil entre 1834 e 1836, e finalmente de 1842 a 1910 (implantação da República). Esta Carta, representa uma tentativa de adotar uma Constituição à inglesa, moderada e conservadora, depois da tentativa de uma Constituição à francesa, mais radical²³⁸.

²³³ Cfr. Artigos 72.º e ss

²³⁴ Cfr. Artigo 73.º

²³⁵ CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op.cit.*, p. 131.

²³⁶ Cfr. RAMOS, Rui – *op.cit.*, p.478.

²³⁷ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p.431.

²³⁸ Como escrevia Praça, J.J. Lopes no século XIX:

A Carta Constitucional deixou no escuro o dogma da soberania popular. Dir-se-ia que o seu redator sacrificou os mandados imperativos da ciência e do direito público à conveniência de não magoar os tradicionalistas, isto é, os absolutistas e os neo-católicos. A leitura atenta dos artigos da nossa Carta Constitucional deixa no espírito do leitor a convicção de que se julgou necessário servir a duas tendências, a duas torrentes rivais e contrárias.

In Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826. Coimbra, Liv. Portuguesa e Estrangeira de Almeida Cabral, 1879, p. 6.

A Carta assentava em vários poderes propendendo para um conceito de “divisão e harmonia” de poderes que se tornou tradicional no constitucionalismo português, diferente da mera separação de poderes²³⁹.

Neste sentido, o artigo 10.º da Carta determinava que “A divisão e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece.”. No artigo 11.º estabelecia-se que “Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Reino de Portugal são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.” E no 12.º afirmava-se o Rei e as Cortes Gerais como representantes da Nação Portuguesa.

Era abandonado o princípio de 1822, segundo o qual a eleição era a única fonte de legitimidade da representação nacional. Asseguravam-se duas fontes de representação. A eleição e o direito divino absoluto dos monarcas. E ambos teriam de ser compaginados. Por isso, Bacelar Gouveia escreve “Daí que tudo se conjugasse para uma solução de equilíbrio, mantendo-se uma ordem constitucional, mas temperada de alguns excessos cometidos, na tentativa de se fazer a “ponte” entre os legitimistas, encabeçados por D. Miguel, e os liberais, chefiados por D. Pedro IV, entretanto imperador do Brasil”²⁴⁰.

²³⁹ Este não é tema desta tese. Apenas se nota que o conceito e a prática da separação de poderes não têm uma verificação rígida em Portugal. Pelo contrário, à ideia de divisão/separação de poderes acrescenta-se sempre outra compensatória, como seja a harmonia na Carta, ou a interdependência na Constituição de 1976. Não sendo a adotada a visão francesa. De facto, a França adotou a sua própria conceção da separação dos poderes, com base na limitação dos poderes da autoridade judicial em relação ao poder público.

Portanto, pode-se falar de uma teoria da separação dos poderes francesa com um significado especial, que o Conselho Constitucional descreveu, numa decisão de 23 de janeiro de 1987, como o “conceito francês da separação de poderes.” Esta teoria francesa difere da teoria clássica, tendo origem nas leis de 16 e 24 de agosto de 1790 e do decreto de 16 de Fructidor III proibindo tribunais judiciais de interferirem em litígios com relevo para a Administração Pública. Nestes textos, o poder judicial foi removido de qualquer controlo sobre o poder legislativo e executivo, com o fundamento de que não teriam legitimidade suficiente para julgar os atos praticados por autoridades que resultam do sufrágio universal e que atuam em nome do interesse público. Curiosamente, a mesma teoria da separação de poderes consagrada na altura na Constituição norte-americana, não obistou a que em 1803, o Supremo Tribunal norte-americano no caso *Marbury v. Madison* iniciasse aquilo a que mais tarde se chamou a fiscalização difusa da constitucionalidade, permitindo que os tribunais não aplicassem normas emanadas do poder executivo ou legislativo, colocando efetivamente os juizes a controlar os outros poderes.

Assim, o modelo francês, o que conseguiu na prática, e devido a uma interpretação muito própria da separação de poderes, foi limitar os poderes dos tribunais, e manter a atividade da administração pública bastante salvaguardada de qualquer interferência porque se presumia que a Administração atuava estribada na vontade do povo e em nome do interesse público.

E ao adotar esta visão, o direito francês, e aqueles que ele influenciou, acabam por tornar a Administração no seu próprio juiz, o que realiza a confusão de poderes que se queria evitar, i.e. para não perturbar a separação de poderes, acaba por se fundir os poderes, retirando o efeito prático de controlo de poderes que a teoria idealizada por Montesquieu pretendia. Nessa medida, acaba por haver uma certa ironia, na forma em como um ideal generoso: sufrágio universal, interesse público e separação de poderes, tem como consequência prática limitar as garantias dos cidadãos face ao Estado, tornando-se a Administração no seu próprio juiz, ou dito de outro modo, decidindo em causa própria.

²⁴⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Op.Cit.*, p. 431.

As Cortes Gerais detinham o Poder Legislativo com a sanção do Rei (artigo 13.º) e eram compostas por duas Câmaras: Câmara de Pares e Câmara de Deputados (artigo 14.º).

Destas duas Câmaras, só a Câmara dos Deputados era eletiva e temporária (artigo 34.º). Já a Câmara dos Pares era composta de Membros vitalícios, e hereditários, nomeados pelo Rei, e sem número fixo (artigo 39.º). Anota pertinentemente, Gomes Canotilho que “A monarquia cartista é considerada como uma verdadeira diarquia: o poder político é partilhado pelo rei e pela oligarquia”²⁴¹.

Portanto, era na Câmara dos Deputados que ocorriam as eleições e todo o processo eleitoral que nos interessa analisar.

As eleições estavam previstas no Capítulo V da Carta, que se inicia a partir do artigo 63.º. Este normativo prescrevia que as nomeações dos Deputados seriam realizadas por eleições indiretas, através do voto dos cidadãos ativos que reunidos em Assembleias paroquiais elegeriam os Eleitores de província que por sua vez designariam os representantes às Cortes Gerais (os Deputados).

Já o artigo 64.º determinava que aqueles que tinham direito a voto nas Eleições “primárias” eram os cidadãos portugueses, que estejam no gozo de seus direitos políticos, bem como os estrangeiros naturalizados. Contudo, o artigo 65.º era “generoso” nas exclusões do direito de voto.

Assim, eram excluídos de votar nas Assembleias Paroquiais os menores de vinte e cinco anos que não sejam casados ou oficiais militares com mais de vinte e um anos, bacharéis e clérigos. Também não votariam os filhos de famílias que ainda viverem com os pais salvo se ocuparem cargos públicos, os criados de servir, os religiosos que vivam em comunidade clausural e aqueles que “não tiverem de renda líquida anual cem mil réis, por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos” (artigo 65.º, 5). Verifica-se que, além daqueles que estavam afastados na Constituição de 1822, não era concedido direito de voto a quem não possuísse capacidade económica²⁴². Derivando daí que aqueles que não podiam votar nas Assembleias primárias não poderiam ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade eletiva Nacional (artigo 66.º).

E à medida que subia o patamar eleitoral, aumentavam as exigências de capacidade financeira. Por consequência referia o artigo 67.º que poderiam ser eleitores e votar na eleição dos Deputados todos os que podem votar na Assembleia Paroquial, excetuando os que não

²⁴¹ CANOTILHO, Joaquim Gomes – *Op.Cit.*, p. 142.

²⁴² *Idem.*

tiverem de renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, os libertos, e os criminosos pronunciados em querela ou devassa.

Finalmente, para se ser eleito deputado era necessário ter quatrocentos mil réis de rendimento líquido.

Ao contrário da Constituição de 1822, o artigo 70.º da Carta remetia para lei regulamentar o modo prático das Eleições e o número de Deputados relativamente à população do Reino.

A propósito do processo eleitoral escreve Canotilho que se abrem “as portas das Cortes à riqueza fundiária e mobiliária, ou seja, à aristocracia conservadora e legitimista e à burguesia industrial e financeira, mais liberal sob o ponto de vista económico do que sob o ponto de vista político”²⁴³.

Temos então aquilo a que se chama o voto censitário, em que a participação política é restringida. Apenas aqueles que têm um rendimento adequado podem votar e ser votados.

Contudo, este excessivo conservadorismo acabou por não agradar aos liberais, nem ser suficiente para os absolutistas. E D. Miguel, (o irmão mais novo de D. Pedro, e chefe de linha dos absolutistas) depois de ter acordado com o irmão a adoção da Carta, jurando-a e assumindo a regência de Portugal (até à maioria da sua sobrinha D. Maria), instala-se em Portugal. Contudo, chegado a fevereiro de 1828, apressa-se em dissolver a Câmara dos Deputados em março do mesmo ano. Em maio, convoca as Cortes à “moda antiga”, que em julho o proclamam “rei absoluto”²⁴⁴.

Termina a primeira vigência da Carta e inicia-se a guerra civil. Em 1834, os liberais ganham essa guerra e restaram a Carta. Todavia uma revolução de “esquerda” leva a uma nova suspensão da Carta, que só é retomada em 1842.

No entanto, não é em 1842 que a instabilidade iniciada com as Invasões Francesas de 1807 termina. A década de 40 do século XIX em Portugal embora marcada pelo início do desenvolvimento liderado por Costa Cabral, torna-se famosa por várias revoltas em que avultam a Maria da Fonte (1846) e a Patuleia (1846).

É apenas nos anos 50 que se inicia um período de relativo progresso e paz com a denominada Regeneração. Escreve Rui Ramos “A Regeneração antecipou em Portugal a revolução de 1856 em Espanha e a “conciliação” promovida pelo Visconde do Paraná no Brasil (1853), e foi contemporânea do “conúbio” organizado pelo conde Cavour no reino do Piemonte.

²⁴³ *Ibidem.*

²⁴⁴ RAMOS, Rui – *Op.Cit.*, p. 483.

Nos quatro casos tratou-se de congregar os “moderados” de esquerda e da direita, afastando “os dois extremos”.²⁴⁵.

Foi assim que se engendrou uma revisão constitucional que redundou no chamado Ato Adicional de 5 de julho de 1852.

Um dos aspetos mais importantes foi a transformação do processo eleitoral. As eleições passaram a ser realizadas de forma direta.

Passou a Carta a dispor que “A nomeação dos Deputados é feita pela eleição direta.” (Artigo 4.º do Ato Adicional). O artigo 5.º determinava que todos os cidadãos portugueses que estiverem no gozo dos seus direitos civis e políticos podem votar desde que tenham um rendimento líquido de cem mil reis de origem estabelecida e tenham entrado na maioria legal. Também aqueles com habilitações literárias podiam votar independentemente do rendimento. As exclusões de voto abrangiam os criados de servir, nos quais se não compreendem os guarda-livros e caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa Real, que não forem de galão branco, e os administradores de fazendas rurais e fábricas; os que estiverem interditos da administração de seus bens, e os indicados em pronúncia, ratificada pelo Júri, ou passada em Julgado; os libertos (artigo 6.º).

Para se ser eleito Deputado continuou-se a exigir que se possuísse um rendimento líquido de anual de quatrocentos mil réis ou se estivesse não habilitado com os graus e títulos literários. Estes requisitos eram feitos com referência ao artigo 5.º do Ato acima mencionado.

Mais uma vez se remetia para lei eleitoral a determinação dos variados aspetos do processo eleitoral como o modo prático das eleições e o número dos Deputados relativamente à população do Reino; os empregos que são incompatíveis com o lugar de Deputado; os casos em que, por motivo do exercício de funções públicas, alguns Cidadãos devam ser respetivamente inelegíveis; o modo e forma por que se deve fazer a prova do censo nas diversas Províncias do Continente do Reino, das Ilhas Adjacentes, e do Ultramar; os títulos literários que são suplemento de idade, e que dispensam da prova do censo (artigo 9.º).

Em resumo, o Ato Adicional proveio a eleição direta dos deputados, mas manteve o voto censitário, embora alargado também àqueles que possuíam habilitações literárias.

A regulamentação eleitoral surgiu “A 30 de Setembro de 1852, por convir “regular o direito eleitoral de um modo definitivo e permanente”, Rodrigo da Fonseca, que já ocupava a pasta de ministro do Reino, fazia publicar o decreto que viria a presidir às eleições. O eleitor, que passava a poder escolher diretamente o seu representante na Câmara dos Deputados, teria

²⁴⁵ Idem, p. 518.

de possuir uma renda anual líquida de 100 000 réis; e, para ser elegível, de 400 000. Continuava-se a votar em listas, de 2 a 7 deputados, mas a dimensão dos círculos, outra velha reivindicação da esquerda, era reduzida. A imprensa pronunciou-se, na generalidade, a favor do decreto”²⁴⁶.

Em 1858, são introduzidos os círculos uninominais. A eleição “deixava de ser por listas para passar a ter como base círculos uninominais. As circunscrições (165) correspondiam praticamente ao número dos concelhos. A inspiração do diploma — certamente o mais liberal do século — aparece expressa no preâmbulo, escrito por José Estêvão: “A eleição é a base do sistema representativo e a origem desta Câmara e nós seríamos infiéis à nossa missão, se não proporcionássemos ao livre exercício deste direito soberano as garantias que podem subtraí-lo, não só às invasões, mas ainda mesmo à influência ilegítima do Executivo, certos de que se o governo escolhesse os deputados, elegendo os que pela lei fundamental do Estado têm de ser os seus credores e os seus juizes, ficaria destruído o equilíbrio do nosso sistema e os princípios em que assentam as instituições políticas do país.” Proclamavam-se, como objetivos, a limitação do poder do Executivo, a independência dos deputados e o reforço dos laços entre os eleitos e os eleitores. A reforma foi bem recebida.”²⁴⁷.

Mas foram várias as reformas eleitorais que ocorreram durante a monarquia constitucional. Como escreve Maria Antonieta Cruz “Ao longo da Monarquia Constitucional foram muitas as reformas eleitorais com efeitos mais ou menos relevantes na constituição do corpo eleitoral, o qual, não raro, como já mencionámos, se procurou harmonizar com os objetivos políticos dos seus mentores”²⁴⁸. Acrescentando a mesma autora que “O percurso que decorre da implantação do liberalismo à adoção do sufrágio universal foi ondulando entre avanços relevantes, que no nosso país quase atingiam o sufrágio universal masculino em 1878, e retrocessos penalizantes, numa marcha que denuncia a controvérsia ideológica existente em torno da concessão do direito de voto”²⁴⁹.

O recenseamento eleitoral era realizado por uma Comissão Recenseadora. Esta Comissão foi definida pelo Decreto de 30 de setembro de 1852, (Título V – Da Formação das Comissões de Recenseamento) que “prescrevia que seriam constituídas em cada concelho ou bairro e compostas por 7 membros escolhidos pelos 40 maiores contribuintes do concelho ou do bairro. A eleição era anual e realizava-se na primeira quinzena de janeiro. O escrutínio era por listas

²⁴⁶ MÓNICA, Maria Filomena – As reformas eleitorais no constitucionalismo monárquico: 1852-1910. *Análise Social*, vol. XXXI (139), 1996 (5.º), 1039-1084, p. 1043.

²⁴⁷ MÓNICA, Maria Filomena – *Op.Cit.*, p.1045.

²⁴⁸ CRUZ, Maria Antonieta Cruz – Os recenseamentos eleitorais como fonte para o estudo das elites no decurso da Monarquia Constitucional: da Regeneração à República. *Revista da Faculdade de Letras, HISTÓRIA Porto, III Série*, vol. 10 2009, pp. 161-180.

²⁴⁹ *Idem*, p. 164.

sendo atribuídos todos os lugares àquela que obtivesse $\frac{3}{4}$ dos votos. Quando a lista vencedora alcançava menos de $\frac{3}{4}$ dos votos ocupava 4 lugares ficando os restantes 3 para a lista derrotada. Depois de 1884 – há apenas a ressaltar a introdução da alteração do método de eleição das comissões de recenseamento de Lisboa e Porto.”²⁵⁰ Explica ainda Maria Antonieta Cruz que “A informação disponibilizada para organização das listas de eleitores recenseados, é, sobretudo, regulamentada pela lei eleitoral de 30 de setembro de 1852 e pela lei eleitoral de 23 de setembro de 1859. Os elementos que permitiam a sua elaboração eram provenientes de organismos oficiais ou resultantes da vontade expressa dos eleitores. Assim, a comissão recenseadora baseava o seu trabalho: a) Nas Relações Fiscais dos Eleitores Censitários, elaboradas pelos Escrivães da Fazenda do Concelho ou do Bairro; b) Nas Listas de Funcionários Públicos recenseáveis, fornecidas pelos respetivos serviços; c) Requerimento do Próprio Interessado: 1. mediante prova documental de capacidade censitária. 2. Comprovação de ser “Chefe de Família” 3. demonstração de Alfabetização”²⁵¹.

O Decreto 30 de Setembro de 1852, que já referimos como sendo a primeira Lei Eleitoral após o Ato Adicional previa que o número de Deputados fosse de 142, os círculos plurinominais e a eleição era feita a duas voltas por maioria da seguinte forma: na primeira volta são eleitos os candidatos que obtêm a maioria relativa, desde que esta seja igual ou superior a $\frac{1}{4}$ dos votos expressos no respetivo círculo. Na segunda volta participam os candidatos mais votados, em número triplo ao das vagas a preencher, sendo a eleição decidida por maioria relativa.

A Lei de 23 de novembro de 1859 consagra, como se adiantou, a introdução de círculos uninominais para 165 deputados. Na primeira volta é eleito o candidato que obtêm a maioria absoluta. Na segunda volta, em que não há restrições ao número de candidatos, a eleição é decidida por maioria relativa.

5.2.5. Evolução posterior. Constituições de 1911 e 1933

Apesar de todas vicissitudes que descrevemos, a Carta Constitucional, na versão adaptada por vários Atos Adicionais e Leis Eleitorais manteve-se até 1910. Neste ano, teve lugar a 5 de outubro a implantação da República.

A implantação da República implicou uma mudança de regime e a aprovação de uma nova Constituição, o que veio a acontecer em 21 de agosto de 1911. Refira-se que na eleição para a Assembleia Constituinte votou pela primeira vez uma mulher. “A Dr.^a Carolina Ângelo,

²⁵⁰ CRUZ, Maria Antonieta – *op.cit.*, p. 166.

²⁵¹ *Ibidem.*

médica e viúva, na sua qualidade de chefe de família e na ausência de disposição expressa excluindo o sexo feminino da capacidade eleitoral ativa, reclamou para um juiz a sua inclusão no recenseamento eleitoral, tendo este deferido a sua pretensão.”²⁵²

Esta Constituição, além de substituir o Chefe do Estado (deixou de ser o Rei, e passou a ser o Presidente da República), voltou a definir a soberania como residindo essencialmente na Nação (artigo 5.º). O poder legislativo é entregue a um Congresso composto por duas câmaras. A Câmara dos Deputados e o Senado.

Disponha o artigo 8.º que ambas as câmaras seriam eleitas por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, remetendo para a lei eleitoral os detalhes.

O Presidente da República era eleito pelo Congresso em sessão especial. Na verdade, o papel do Presidente era diminuto, nem sequer desempenhando o papel que o Rei desempenhava²⁵³. Nesse aspeto, a República frustrou as expectativas daqueles que equalizavam a República a um Chefe de Estado eleito diretamente pelo povo e com poderes alargados.

Assim, as eleições relevantes continuaram a ser aquelas para o poder legislativo, neste caso denominado Congresso, de onde sairia quer o poder executivo quer o Presidente da República.

A Constituição terminou com o sufrágio censitário. Todavia, não instituiu o sufrágio universal, nem concedeu capacidade eleitoral às mulheres e aos analfabetos.

É em 1918, que Sidónio Pais inaugura um sistema presidencialista com eleição por voto direto²⁵⁴.

²⁵² ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, sítio oficial, A Primeira República (1910-1926). Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/paginas/aprimeirarepublica.aspx>. [Consult. 05 setembro 2016]

²⁵³ RAMOS, Rui – *op.cit.*, p. 594.

²⁵⁴ Uma síntese histórica deste período pode ser feita do seguinte modo:

Os condicionalismos políticos resultantes da Revolução de 1910 levam a que o único partido representado na Constituinte seja o Partido Republicano Português. Das diversas formações políticas que deste irão emergir destaca-se o Partido Democrático, que viria a ser dominante nos anos seguintes, embora outros como o Partido Evolucionista e o Partido Unionista tivessem uma consistência estatutária relevante.

O Partido Democrático é o vencedor sistemático das eleições para o Congresso da República (com exceção das que se realizam em 1921) e assume uma presença dominante na administração do Estado, limitando o acesso ao poder de outras forças partidárias, a não ser em coligações efémeras. A dinâmica do sistema de governo é perturbada pela dificuldade do Partido Democrático em estabelecer alianças amplas no Parlamento e satisfazer exigências sociais prementes, resultantes da alteração da vida económica e social trazida pela participação de Portugal na Primeira Guerra Mundial. Vão-se gerando movimentos de contestação nas margens do regime, onde começam a surgir apelos à regeneração nacional. Em 5 de dezembro de 1917 triunfa uma revolta militar chefiada por Sidónio Pais, com o apoio do Partido Unionista, que instaura uma ditadura militar.

Um Decreto de 1918 previa, em parte, a adoção de um sistema de governo presidencialista. Constituiu-se o Partido Nacional Republicano (mais tarde designado por Nacionalista), vencedor das eleições ao Congresso em 1918, onde se manteve uma forte minoria de monárquicos e católicos. Depois do assassinato de Sidónio Pais, em 1918, seguiu-se uma grave crise política em que se defrontaram republicanos e monárquicos. O controlo da situação pelos republicanos só vem a dar-se em março de

Neste âmbito, é aprovado o decreto n.º 3997 que alarga o sufrágio a todos os cidadãos do sexo masculino maiores de 21 anos.

Devido ao processo histórico conturbado, o referido alargamento só duraria um ano. Com o assassinato de Sidónio Pais e a reposição da anterior ordem constitucional republicana, tudo voltou a ser regulado por lei especial, que restringiu de novo o direito de voto.

Em 28 de maio de 1926 dá-se um golpe militar que culmina na instauração do regime fascizante de Oliveira Salazar²⁵⁵ institucionalizado pela Constituição de 1933. Esta Constituição expressamente previa eleições, quer para o Chefe do Estado (artigo 72.º) que seria eleito por sufrágio direto e universal por sete anos, quer para a Assembleia Nacional, também eleita por sufrágio direto e universal (artigo 85.º).

As eleições eram reguladas por lei, que começou por ser o Decreto n.º 24 631 de 6 de novembro de 1934.

E assim, segundo a história oficial da Assembleia da República “A primeira Assembleia Nacional foi eleita em 1934 por sufrágio direto dos cidadãos maiores de 21 anos ou emancipados. Os analfabetos só podiam votar se pagassem impostos não inferiores a 100\$00 e as mulheres eram admitidas a votar se possuidoras de curso especial, secundário ou superior. O direito de voto às mulheres já fora expressamente reconhecido pelo decreto 19 894 de 1931, embora com condições mais restritas que as previstas para os homens.

A capacidade eleitoral passiva determinava que podiam ser eleitos os eleitores que soubessem ler e escrever e que não estivessem sujeitos às inelegibilidades previstas na lei, onde se excluía os “presos por delitos políticos” e “os que professem ideias contrárias à existência de Portugal como Estado independente, à disciplina social.” É na I Legislatura da Assembleia Nacional que encontramos, pela primeira vez, três mulheres Deputadas.” As três primeiras mulheres eleitas Deputadas em 1934 foram Domitília de Carvalho, Maria Cândida Parreira e Maria Guardiola.

A prática desta Constituição não teve nada de democrático e constituiu outrossim um “autoritarismo governativo de chanceler” nas palavras acertadas de Jorge Bacelar Gouveia²⁵⁶.

1919, enfrentando graves problemas económicos e sociais a nível nacional e internacional. A década de 20 é marcada por sucessivas alterações de governo, rivalidades entre as alas esquerda e direita do Partido Democrático, o receio contra os apoiantes do anarquismo e do bolchevismo, uma crescente simpatia do Exército pelas soluções autoritárias. A ditadura viria a ser instaurada na sequência do Movimento Militar de 28 de maio de 1926 que dissolveu o Parlamento

In Assembleia da República, A Primeira República (1910-1926). Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/paginas/aprimeirarepublica.aspx> . [Consult. 05 setembro 2016].

²⁵⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 474.

²⁵⁶ *Idem*, p. 483.

Jorge Miranda chamava-lhe um governo representativo simples com predominância total do Presidente do Governo, Oliveira Salazar²⁵⁷.

É um facto que as “eleições” eram atos controlados pelo governo e apenas serviam para chancelar as suas decisões.

Ora tal situação de ditadura efetiva levou à Revolução de 25 de Abril de 1974 que instituiu um novo regime. Desta feita um regime democrático.

5.2.6. A Constituição de 1976

A revolução de 25 de Abril de 1974 foi levada a cabo pelo MFA (Movimento das Forças Armadas). Sendo um movimento de oficiais médios, rapidamente entregou o poder formal a uma Junta de Salvação Nacional (JSN) — órgão revolucionário — presidida pelo General António de Spínola.

O objetivo claro da revolução era o da rutura com o regime autoritário anterior e a instauração de um regime democrático. Tal não aconteceu de imediato. Existiu um processo revolucionário que passou por várias fases:²⁵⁸

-1ª fase - de 25 de Abril a 11 de março 1975: a confusão e indefinição iniciais do regime;

-2ª fase - de 11 de março 1975 a 25 de novembro de 1975: as nacionalizações e o clima de pré-guerra civil;

-3ª fase — de 25 de novembro de 1975 em diante: a imposição e consolidação de um regime democrático pluralista com tendências descentralizadoras.

E até à entrada em vigor da Constituição de 1976 foram decretadas 35 leis constitucionais²⁵⁹.

Para a elaboração e aprovação da Constituição foi adotado pelo MFA um procedimento constituinte representativo ou indireto. Assim, tratou-se de eleger uma Assembleia Constituinte com poderes soberanos para fazer uma Constituição. Essas eleições ocorreram em 1975 e a Assembleia resultante aprovou a Constituição em 2 de abril de 1976.

A forma de governo adotada foi a semipresidencial, uma forma mista, com acentuação, sobretudo depois da revisão constitucional de 1982, da componente parlamentar. Sintomática desta parlamentarização do regime foi a relativização do papel do Presidente da República que deixou de poder demitir o Governo com a mesma liberdade de que dispunha inicialmente e a imposição de limites temporais ao seu poder de dissolução da AR.

²⁵⁷ *Idem*, p. 486.

²⁵⁸ CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op.cit.*, pp. 199 e ss.

²⁵⁹ *Ibidem*.

5.2.7. Órgãos eletivos na Constituição de 1976

A Constituição portuguesa é determinante, no seu artigo 3.º, na afirmação que a soberania reside no povo que a exerce nas formas previstas constitucionalmente. Este artigo 3.º, em compaginação com o artigo 110.º, que nomeia os órgãos de soberania: Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunais, exige que estes dependam daquela. Isto é, os órgãos de soberania respondem sempre e legitimam-se na soberania popular²⁶⁰. Como escrevem Jorge Miranda e Rui Medeiros²⁶¹ “É o povo soberano-integrado por todos quantos têm a cidadania portuguesa (artigo 4.º) e gozam de todos os direitos consignados na Constituição (artigo 12.º) - que têm a titularidade do poder (artigo 108.º)”. A questão essencial é ver quais são as formas de legitimação popular escolhidas pela Constituição. Retirando o caso dos tribunais em que no artigo 202.º se refere que administram justiça em nome do povo, mas não se vê claramente qual o mecanismo de legitimação popular²⁶², todos os outros órgãos de exercício da soberania assentam a sua legitimidade em eleições, quer de forma direta - Presidente da República e Assembleia da República, quer de forma indireta - Governo. Como escreve Gomes Canotilho:²⁶³ “O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante de distribuição dos poderes, procede-se à criação do “pessoal político” e marca-se o ritmo da vida política de um país”.

Dispõe o artigo 121.º da CRP que: “O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos portugueses”. Quanto à Assembleia da República, refere o artigo 149.º da CRP que os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei. Já naquilo que diz respeito ao governo, este é nomeado pelo Presidente da República, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais (artigo 187.º da CRP).

As eleições são assim o fator determinante para a escolha dos titulares da maior parte dos órgãos de soberania, designadamente o poder legislativo e o poder executivo.

²⁶⁰ Cfr. OTERO, Paulo – **Direito Constitucional Português, Vol. I: Identidade Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 120.

²⁶¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *op.cit.*, p. 119.

²⁶² Questão que não vamos abordar neste trabalho, por sair do seu objeto, mas que é satisfatoriamente tratada por DWORKIN, Ronald – **Freedom’s Law**.

²⁶³ CANOTILHO, Joaquim Gomes – *op.cit.*, p. 301.

5.2.8. O processo eleitoral: regras gerais

Os princípios básicos a que obedecerá o processo eleitoral são definidos na CRP, em especial no artigo 113.^{o264}. O primeiro aspeto a salientar é que têm direito de voto todos os cidadãos maiores de 18 anos, exceto aqueles com incapacidades genericamente estabelecidas na lei (artigo 49.^o da CRP). O exercício do direito de sufrágio é pessoal, direto, secreto e periódico, além de constituir um dever cívico (artigos 10.^o, 49.^o, 113.^o e 115.^o da CRP).

A forma de escrutínio é definida em concreto para cada tipo de eleição. Assim, na eleição para o Presidente da República o sistema adotado é o maioritário a duas voltas (artigo 126.^o CRP). Nas eleições para a Assembleia da República²⁶⁵, o sistema seguido é o de representação proporcional, fazendo-se a conversão em mandatos segundo a aplicação do método de Hondt (artigo 149.^o da CRP).

Como referido, o direito de voto é único, pessoal, direto, presencial, secreto e universal. Têm capacidade eleitoral ativa os cidadãos com mais de 18 anos de idade. A mesma idade define a capacidade eleitoral passiva, com exceção da eleição do Presidente da República, em que apenas podem candidatar-se cidadãos com 35 anos de idade (artigo 49.^o da CRP).

Todavia, para se exercer o voto existe uma condição, que é a inscrição no recenseamento.

O controlo legal do processo eleitoral é realizado da seguinte forma: a apresentação e verificação da regularidade das candidaturas é efetuada nos tribunais. No caso das eleições legislativas nos tribunais comuns, e nas presidenciais no Tribunal Constitucional (artigos 124.^o e 151.^o da CRP).

Os tribunais têm ainda um papel importante na fase final do processo eleitoral, a do apuramento.

Em geral, o julgamento da regularidade e da validade dos atos de processo eleitoral compete aos tribunais, como decorre do disposto no artigo 113.^o, n.^o 7, da CRP.

As decisões judiciais, e bem assim dos atos administrativos, em matéria eleitoral, estão sujeitos, em última instância, à sindicância do Tribunal Constitucional (artigo 223.^o, n.^o 2, al. c), da CRP).

A Comissão Nacional de Eleições²⁶⁶ tem a função de assegurar “a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas, assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em atos de recenseamento e eleitorais e promover o esclarecimento objetivo dos

²⁶⁴ Cfr. o artigo 113.^o da CRP.

²⁶⁵ E também para os órgãos das regiões autónomas e das autarquias locais e para o Parlamento Europeu que não abordamos aqui por não serem órgãos de soberania nacional.

²⁶⁶ Veremos infra com mais detalhe. A Comissão Nacional de Eleições é regulada pela Lei n.^o 71/78, de 27 de dezembro e pela Lei n.^o 59/90, de 21 de dezembro.

cidadãos acerca dos atos eleitorais” (artigo 113.º da CRP).

Existem, pois, três órgãos de controlo da legalidade e garantia da justiça das eleições: Tribunal Constitucional, tribunais comuns e Comissão Nacional de Eleições.

As regras essenciais a respeitar na campanha pelas várias entidades decorrem da CRP (artigo 113.º, n.º 3) e das leis eleitorais²⁶⁷ e são as seguintes:

Há um período de campanha eleitoral de quase duas semanas, em que os partidos e os candidatos têm direito a meios específicos de campanha definidos por lei, “como tempos de antena na televisão e rádio, espaços de afixação de propaganda e utilização de salas de espetáculo e recintos públicos”, vigorando a todo o tempo o princípio da liberdade de propaganda, que se traduz na liberdade de meios e de conteúdo de propaganda (artigo 113.º, n.º 3, al. a) da CRP, artigos 48.º e 49.º da LEPR, e artigo 58.º da LEAR).

Consagra-se a regra da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º, n.º 3, al. b), da CRP, artigo 46.º da LEPR, e artigo 56.º da LEAR).

Por sua vez, as entidades públicas estão especialmente sujeitas a um dever de imparcialidade e neutralidade perante as candidaturas (al. c) do n.º 3 do artigo 113.º da CRP, artigo 47.º da LEPR, artigo 57.º da LEAR e Lei n.º 26/99, de 3 de maio, “que alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação de neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo”.

Pretende-se, com o estabelecimento destes deveres, garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas, para que as eleições permitam uma escolha democrática efetiva. Por seu turno, de acordo com a mesma legislação, “os órgãos de comunicação social estão vinculados a um dever de tratamento jornalístico não discriminatório das candidaturas. É proibida a divulgação de sondagens na véspera e no dia da realização do ato eleitoral, até ao fecho das urnas”. Ademais, vigora, também, o princípio da transparência e

²⁶⁷ A legislação eleitoral portuguesa atinente ao Presidente da República e à Assembleia da República é constituída pelos seguintes atos normativos:

- a) Eleição para o Presidente da República
LEPR – Lei Eleitoral do Presidente da República
Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio
Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional
Lei n.º 28/82, de 15 de novembro
Controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos
Lei n.º 4/83, de 2 de abril
Aplicável aos candidatos a Presidente da República por força do artigo 4.º, n.º 2, alínea b)
- b) Eleição para a Assembleia da República
LEAR – Lei Eleitoral da Assembleia da República
Lei n.º 14/79, de 16 de maio
Organização do processo eleitoral no estrangeiro
Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro
Designação dos mandatários das listas pelos círculos eleitorais de fora do território nacional
Decreto-Lei n.º 411-B/79, de 3 de outubro

fiscalização das contas eleitorais (artigo 113.º, n.º 3, al. d), da CRP).

De seguida, procederemos à análise do processo eleitoral, primeiramente numa perspetiva dinâmica, nas fases em que as intervenções dos tribunais são determinantes e, após, com enfoque nos seus principais órgãos intervenientes.

5.2.9. O recenseamento eleitoral

A questão do recenseamento eleitoral está prevista no artigo 113.º, n.º 2 da Constituição, que o declara oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio direto e universal.

Escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira²⁶⁸ que o “recenseamento eleitoral é condição do exercício do direito de sufrágio. Só os cidadãos recenseados podem exercer o direito de voto” e acrescentam “Tal requisito que aflora expressamente em algumas normas constitucionais (cfr. Art.º 118.º-1 e 124.º-1) decorre necessariamente da função de registo e de certificação do recenseamento e de controlo da regularidade dos actos eleitorais”. Daqui decorre que cidadãos não recenseados não podem votar, mesmo que tenham capacidade eleitoral.

O recenseamento em Portugal está subordinado a vários princípios²⁶⁹:

- Princípio da oficiosidade, que impõe que, independentemente da vontade dos cidadãos, incumbe às comissões recenseadoras o dever de promover a inscrição dos eleitores. Este princípio quer dizer que o recenseamento nunca poderá depender de um ato volitivo dos potenciais eleitores.

- Princípio da obrigatoriedade, que determina que todos os eleitores se devem inscrever.

- Princípio da permanência, segundo o qual não há repetição de recenseamento para cada eleição. Elaborado um recenseamento este mantém-se para as eleições subsequentes, apenas se alterando pelas descargas dos mortos e entrada dos jovens.

- Princípio da unicidade que pressupõe que em cada momento haja apenas um único recenseamento válido.

Sendo estes os princípios básicos, impõe-se analisar a lei vigente sobre o recenseamento em Portugal.

O Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral resulta da Lei n.º 13/99, de 22 de março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/2002, de 8 de janeiro, pelas Leis Orgânicas n.ºs 4/2005 e 5/2005, de 8 de setembro, e pela Lei n.º 47/2008, de 27 de agosto.

²⁶⁸ CANOTILHO, Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Vol. II. 4.ª ed. rev. (reimp.). Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 82.

²⁶⁹ *Idem* e ver GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, II vol., pp. 889 e ss.

Esta última tem especial importância porque procurou criar uma série de novas normas tendentes à simplificação e modernização do processo de recenseamento. Destaca-se por exemplo o automatismo da inscrição no Recenseamento Eleitoral dos maiores de 17 anos, detentores de cartão de cidadão e residentes em território nacional.

Nesse âmbito foi criado o Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE) – uma plataforma tecnológica que permite captar/carregar para uma base de dados central do recenseamento eleitoral os eleitores que constam dos vários sistemas de identificação civil e militar, através de uma interligação permanente.

A lei do recenseamento eleitoral começa por declarar que este é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio direto e universal, e que abrange todos os que gozem de capacidade eleitoral ativa (artigos 1.º e 2.º). O artigo 3.º estabelece o princípio da oficiosidade e obrigatoriedade prescrevendo que todos os eleitores têm o direito a estar inscritos e o dever de verificar a sua inscrição no recenseamento e, em caso de erro ou omissão, requerer a respetiva retificação. E inova no seu n.º 2, ao determinar que a totalidade dos cidadãos nacionais residentes é automática e oficiosamente inscrito na base de dados de recenseamento eleitoral “devendo a informação para tal necessária ser obtida com base na plataforma de serviços comuns do cartão de cidadão”.

A circunscrição de recenseamento é a freguesia (artigo 8.º).

O recenseamento assenta numa base de dados do recenseamento eleitoral (BDRE) (artigo 10.º). Determina a lei que a BDRE tem por finalidade organizar e manter permanente e atual a informação relativa aos cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral e será permanentemente atualizada com base na informação pertinente proveniente do sistema de informação da identificação civil relativamente aos cidadãos nacionais, bem como com os sistemas de identificação de militares.

Prescreve ainda a lei que “A organização, manutenção e gestão da BDRE e do SIGRE competem à Direcção-Geral de Administração Interna, adiante designada abreviadamente por DGAI”²⁷⁰ (artigo 11.º, n.º 1), sendo que a Comissão Nacional de Protecção de Dados, adiante designada por CNPD, acompanha e fiscaliza as operações.

Nos termos do artigo 19.º o responsável pela BDRE e pelo SIGRE, nos termos e para os efeitos da Lei de Protecção de Dados Pessoais, é o diretor-geral da DGAI.

Além dos mecanismos e instituições já referidos, que operam a nível central, existem as comissões recenseadoras, estas segundo o artigo 21.º têm variadas competências como efetuar

²⁷⁰ Entretanto a DGAI foi extinta e as suas funções cometidas à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna Administração Eleitoral.

as inscrições presencialmente, possibilitar o acesso dos eleitores aos seus dados, realizar a “impressão e emissão final dos cadernos de recenseamento e eleitorais, com base nos dados comunicados pela BDRE”, estabelecer as zonas geográficas dos postos de recenseamento, receber e reencaminhar as reclamações referentes à sua atividade, esclarecer os eleitores sobre o recenseamento e publicitar as tarefas do recenseamento.

As comissões recenseadoras são compostas no território nacional, pelos membros das juntas de freguesia e integrando ainda um delegado designado por cada partido político com assento na Assembleia da República, bem como outros partidos ou grupos de cidadãos eleitores representados na respetiva assembleia de freguesia. (artigo 22.º).

O sistema português é automatizado e centralizado na SGMAI (Secretaria-Geral do Ministério do Interior), embora conte com a participação das comissões de recenseamento que são organismos de pendor local adstritos às freguesias.

Os cadernos de recenseamento são expostos publicamente²⁷¹. E “durante os períodos de exposição, pode qualquer eleitor ou partido político apresentar reclamação, por escrito, perante a comissão recenseadora das omissões ou inscrições indevidas, devendo essas reclamações ser encaminhadas para a SGMAI no mesmo dia, pela via mais expedita”. (artigo 60.º, n.º 1). O SGMAI decide “as reclamações nos dois dias seguintes à sua apresentação, comunicando de imediato a sua decisão ao autor da reclamação, com conhecimento à comissão recenseadora que a afixa, imediatamente, na sua sede ou local de funcionamento, bem como nos postos de recenseamento, se existirem” (artigo 60.º, n.º 3).

As decisões da SGMAI sobre reclamações podem ser objeto de recurso para o tribunal da comarca da sede da respetiva comissão recenseadora. Por sua vez das decisões do tribunal de comarca cabe recurso para o Tribunal Constitucional (artigo 61.º, n.ºs 1 e 4). No caso de recurso de decisão de comissão recenseadora no estrangeiro, o tribunal competente é o da comarca de Lisboa (n.º 2 do mesmo artigo).

Verifica-se assim, que o legislador estabeleceu cuidadosamente o regime do contencioso do recenseamento eleitoral, fazendo intervir os tribunais – concretamente, os tribunais judiciais, em primeira instância, e o Tribunal Constitucional, em recurso das decisões dos primeiros.

5.2.10. A apresentação das candidaturas

Já mencionámos que a apresentação das candidaturas é realizada através dos tribunais, dotando assim o processo eleitoral português de uma multitude de interventores.

²⁷¹ Cfr. Artigo 57.º da BDRE

Da previsão de uma pluralidade de órgãos, nomeadamente os tribunais, órgãos de soberania caracterizados pela sua independência (artigo 203.º da CRP), pretende-se que resulte assegurada a transparência do processo eleitoral e a impossibilidade da sua viciação.

Sobre a eleição do Presidente da República, dispõe o artigo 124.º n.º 2, da CRP que as candidaturas devem ser apresentadas até 30 dias antes da data marcada para a eleição, perante o Tribunal Constitucional. Estas candidaturas serão de um cidadão eleitor português de origem, com mais de 35 anos, e propostas por pelo menos 7500 cidadãos eleitores e um máximo de 15 000 (artigos 122.º e 124.º, n.º 1).

Estas regras constitucionais são repetidas e concretizadas na LEPR e na Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro).

Portanto, o Tribunal Constitucional é o certificador e “porta de entrada” de qualquer candidatura à presidência. Como enfatizam Gomes Canotilho e Vital Moreira “A função do Tribunal Constitucional resume-se a verificar a elegibilidade do candidato e a regularidade formal do processo de candidatura”²⁷².

Note-se que, anteriormente à revisão constitucional de 1982, que criou o Tribunal Constitucional, esta função era atribuída ao Supremo Tribunal de Justiça.

A decisão de validação é tomada por acórdão²⁷³.

Recebidas (e rejeitadas, quando for o caso) as candidaturas, segue-se o sorteio das candidaturas aceites, para efeitos de lhes atribuir uma ordem nos boletins de voto (artigo 21.º da mesma LEPR).

Publicam-se as listas com as candidaturas definitivamente admitidas, através de editais afixados em diversos locais previstos na lei (artigo 23.º do mesmo diploma), naturalmente tendo em vista o seu conhecimento e escrutínio pelos cidadãos.

Quanto às eleições legislativas, o desenho constitucional²⁷⁴ é o seguinte:

1. O território eleitoral está dividido em 22 círculos que elegem um certo número de deputados. O número de deputados a eleger por cada círculo depende do número de cidadãos recenseados nesse mesmo círculo eleitoral. Esta regra tem uma exceção que se refere aos dos círculos atinentes aos eleitores residentes fora do território nacional.

²⁷² CANOTILHO, Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital – *op.cit.*, p. 154.

²⁷³ Vide Acórdão n.º 700/ 2015, Processo n.º 1086/2015, a propósito das eleições presidenciais mais recentes em Portugal (janeiro 2016).

²⁷⁴ Cfr. artigos 148.º a 152.º da CRP e Lei Eleitoral para a Assembleia da República -Lei n.º 14/79 – Diário da República n.º 112/1979, Série I de 1979-05-16. Disponível em https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/148295675/202110080953/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage? LegislacaoConsolidada WAR_drefrontoffi ceportlet_rp=indice. [Consult. 20 de julho de 2017]

2. Os círculos eleitorais de Portugal continental são 18 e coincidem com as áreas dos distritos. O seu nome resulta da denominação das respetivas capitais.
3. Cada região autónoma tem um círculo eleitoral.
4. Além disso, existe o círculo da Europa e o círculo de fora da Europa.
5. Neste momento são eleitos 230 Deputados, com candidaturas apresentadas exclusivamente por “partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos (independentes)” (artigo 151.º, da Constituição Portuguesa).
6. Cada eleitor dispõe de um voto único para votar em listas plurinominais, fechadas e bloqueadas.
7. O sistema é de representação proporcional, fazendo-se a conversão de votos em mandatos através do método de Hondt.
8. É proibida a imposição de limites à conversão de votos em mandatos, através de exigência de percentagem mínima de votos para que um partido se veja representado no parlamento.

A Lei eleitoral que regula as eleições para a Assembleia da República é a já referida Lei n.º 14/79, de 16 de maio (LEAR), com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas legais: Declarações de 17 de agosto de 1979 e de 10 de outubro de 1979, Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, Lei n.º 14-A/85, de 10 de julho, Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 de fevereiro, Leis n.ºs 5/89, de 17 de março, 18/90, de 24 de julho, 31/91, de 20 de julho, 55/91, de 10 de agosto, 72/93, de 30 de novembro, 10/95, de 7 de abril, e 35/95, de 18 de agosto, Leis Orgânicas n.ºs 1/99, de 22 de junho, 2/2001, de 25 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto.

Interessa-nos nesta fase apenas referir o que se passa em termos de apresentação de candidaturas.

A Constituição remete para a lei ordinária a definição do assunto. Por sua vez, a lei ordinária (LEAR) dispõe, no seu artigo 23.º que a apresentação de candidaturas cabe aos órgãos competentes dos partidos políticos até ao quadragésimo primeiro dia anterior à data prevista das eleições. A referida eleição é feita perante o juiz presidente da comarca da sede da capital do distrito ou região autónoma que seja o círculo eleitoral.

Faz-se notar que a Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto, veio harmonizar a LEAR com a nova organização do sistema judiciário, uma vez que o conceito de comarca utilizado naquela Lei na sua redação original deixou de ter correspondência com a nova orgânica, do

mesmo passo que desapareceu o círculo judicial. Assim, as competências antes atribuídas ao juiz de círculo passam agora a caber ao juiz presidente do tribunal de comarca com sede na capital do distrito ou da região autónoma que constitua o círculo eleitoral, nomeadamente a apreciação e verificação das candidaturas (artigo 23.º da LEAR), conforme este artigo 23.º da LEAR.

A apresentação das candidaturas, de acordo com o disposto no artigo 24.º da LEAR, consiste “na entrega da lista, com os nomes e demais elementos de identificação dos candidatos e do mandatário da lista”, a declaração de candidatura e, caso a lista seja apresentada por uma coligação de partidos, a indicação do partido que propõe cada candidato, e ainda na entrega da declaração de candidatura, assinada conjunta ou separadamente pelos candidatos, da qual deverá constar que não estão abrangidos por qualquer causa de inelegibilidade, que não se candidatam por qualquer outro círculo nem figuram em mais nenhuma lista de candidatura, que aceitam a candidatura pelo partido ou coligação proponente e que concordam com a designação do mandatário.

A lista deve ser instruída com os documentos indicados nos artigos 22.º, n.º 1 e 24.º, n.ºs 2 e 4, da LEAR.

De acordo com a Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto (Lei da Paridade), na composição das listas de candidatura dos deputados à Assembleia da República deve ser respeitada a paridade, entendendo-se como tal a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas (cfr. artigo 2.º, n.º 1, desse diploma), não podendo as listas conter mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados, consecutivamente, na ordenação da lista (n.º 2 do mesmo artigo).

Este diploma surgiu para potenciar uma intervenção mais ativa das mulheres na vida política, pois o que se vinha verificando em Portugal, após o 25 de abril de 1974, era que as listas eram na sua esmagadora maioria constituídas por homens. Como em todos os casos de estabelecimento de “quotas” para assegurar a igualdade dos sexos, através de uma discriminação positiva, a questão resolvida por este diploma legal foi objeto de ampla polémica e discussão.

O juiz intervém para mandar afixar as listas à porta do edifício do tribunal, desta forma tornando-as públicas (artigo 26.º, n.º 1, da LEAR). As listas são, assim, nesta fase, aceites de forma meramente provisória.

De seguida, o juiz verifica a regularidade do processo, incluindo a observância da paridade, a autenticidade dos documentos apresentados e a elegibilidade dos candidatos (artigo 26.º, n.º 2), mandando suprir as irregularidades processuais (artigo 27.º) e rejeitando os

candidatos inelegíveis (artigo 28.º da mesma Lei).

As decisões do juiz relativas à apresentação das candidaturas e à elegibilidade dos candidatos são impugnáveis, primeiro mediante reclamação, que é decidida pelo próprio juiz (artigo 30.º) e, de seguida, proferida decisão final, mediante recurso para o Tribunal Constitucional (artigo 32.º do mesmo diploma).

Não havendo reclamações ou decididas estas, o juiz manda afixar à porta do edifício do tribunal uma relação completa de todas as listas admitidas (artigo 30.º, n.º 5, da LEAR).

No dia seguinte ao termo do prazo para a apresentação das candidaturas, o juiz procede, publicamente, ao sorteio das listas, para o efeito de lhes atribuir uma ordem nos boletins de voto (artigo 31.º da LEAR).

Resulta então que, diversamente do que ocorre nas eleições presidenciais, cujo processo corre no Tribunal Constitucional, nas eleições legislativas o processo decorre individualmente em cada tribunal comum, em cada comarca sede de distrito.

Anotam Jorge Miguéis e outros²⁷⁵ que “As candidaturas são apresentadas perante o juiz presidente da comarca sedeada na capital do respetivo círculo eleitoral e que, para o efeito, tem horário de abertura alargado.”

Em resumo, consoante as eleições, assim será diferente o tribunal que certifica e valida as candidaturas, sendo claro que no processo eleitoral para a Assembleia da República, tal atividade é descentralizada e tem lugar nos tribunais comuns territorialmente competentes.

5.2.11. O apuramento

Na fase final do processo eleitoral, procede-se à contagem dos votos e à determinação dos seus resultados.

Trata-se, evidentemente, de uma fase importantíssima, razão pela qual o legislador regulou detalhadamente o respetivo procedimento, de forma a assegurar o seu rigor e, conseqüentemente, o respeito pela vontade dos cidadãos expressa através do voto.

No que respeita às eleições para a Presidência da República, depois da votação, a fase de apuramento é tripartida: apuramento parcial, que é efetuado nas assembleias de voto (artigos 90.º e ss. da LEPR), apuramento distrital, por uma assembleia de apuramento distrital (artigos 97.º e ss.), e apuramento geral, perante uma assembleia de apuramento geral, de onde resulta a proclamação do candidato eleito ou a designação dos dois candidatos que concorrem ao

²⁷⁵ MIGUÉIS, Jorge (*et al.*) **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada**. Lisboa: INCM, 2015, p. 103.

segundo sufrágio, sendo o caso (artigos 105.º e ss.).

A composição da assembleia de apuramento distrital está detalhadamente prevista na lei (artigo 98.º do mesmo diploma), estabelecendo-se que é presidida por um magistrado judicial, designado pelo presidente do tribunal da relação do distrito judicial respetivo (n.º 1, al. a), dela fazendo parte dois juristas escolhidos pelo presidente (al. b); dois professores, preferencialmente de matemática, que lecionem na área da sede do distrito, designados pelo membro do governo responsável pela área da educação (al. c), seis presidentes de assembleias de voto, designados pelo tribunal da comarca com jurisdição na sede do distrito (al. d), e um secretário judicial da sede do distrito, escolhido pelo presidente, que servirá de secretário, sem voto (al. e).

Este apuramento distrital, conforme daqui resulta, está dominado por um presidente que é, por determinação legal, um magistrado judicial, que escolhe parte dos outros membros, designadamente dois juristas. Os tribunais asseguram a designação dos seis presidentes das assembleias de voto.

Desta forma, os tribunais comuns e os seus magistrados judiciais acabam por ter, também, intervenção no processo eleitoral para a Presidência da República.

Por fim, o apuramento geral é da responsabilidade de uma assembleia de apuramento geral, também com composição estabelecida legalmente (artigo 106.º, n.º 1). Ela é composta pelo presidente do Tribunal Constitucional, que preside (al. a), por dois juízes do mesmo tribunal (al. b), por três professores de matemática (al. c) e pelo secretário do Tribunal Constitucional, sem direito de voto (al. d).

“Das irregularidades cometidas no decurso da votação e no apuramento parcial, distrital e geral cabe reclamação ou protesto, a apresentar no ato em que se verificarem e, da decisão sobre estes, cabe recurso para o Tribunal Constitucional” - conforme previsto em capítulo próprio, epigrafado contencioso eleitoral, nos artigos 114.º e ss. da LEPR.

Nas eleições para a Assembleia da República, após a votação, a fase de apuramento divide-se em dois: apuramento parcial, que é efetuado nas assembleias de voto (artigos 101.º e ss. da LEAR), e apuramento geral, que é feito, em cada distrito, por uma assembleia de apuramento geral (artigos 107.º e ss.).

A composição da assembleia de apuramento geral, também no caso destas eleições, está pormenorizadamente prevista na lei (artigo 108.º, n.º 1, da LEAR). Esta assembleia é composta, em primeiro lugar (al. a), pelo juiz presidente do tribunal da comarca com sede na capital do círculo eleitoral ou, na sua impossibilidade ou se for mais conveniente, por um magistrado judicial de secção da instância central da comarca, em que o primeiro delegue (devendo

entender-se que é este juiz quem preside à assembleia, embora a lei não o diga expressamente, na sua versão atual). Depois, fazem parte dela dois juristas escolhidos pelo presidente (al. b), dois professores de matemática que lecionem na sede do círculo eleitoral, designados pelo Ministério da Educação e Cultura ou, nas regiões autónomas, pelo Ministro da República (al. c), seis presidentes de assembleias ou secções de voto, designados pelo tribunal da comarca com jurisdição na sede do distrito ou região autónoma (al. d), e um secretário de justiça do núcleo da sede do tribunal da comarca, designado pelo presidente, ouvido o administrador judiciário, membro que servirá de secretário (al. e).

Assim, verifica-se que estas assembleias de apuramento estão fortemente dominadas por um presidente que é, por determinação legal, um magistrado judicial, que escolhe parte dos outros membros, designadamente dois juristas. Os tribunais asseguram também a designação dos seis presidentes das assembleias de voto.

Desta forma, os tribunais comuns e os seus magistrados judiciais têm uma intervenção primordial no processo eleitoral para a Assembleia da República.

Note-se que, com a extinção dos governos civis, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 27 de junho, as competências que cabiam ao governo ou ao Governador Civil no âmbito do processo eleitoral, designadamente no que respeita à disponibilização de meios materiais e humanos, bem como a disponibilização do local de funcionamento das assembleias de apuramento geral, passaram para o juiz presidente do tribunal da comarca.

O apuramento dos resultados e a proclamação dos candidatos eleitos são feitos por círculo eleitoral, como decorre do disposto nos artigos 107.º e 111.º da LEAR.

Os resultados obtidos pelas assembleias são comunicados à Comissão Nacional de Eleições, que posteriormente faz publicar, no Diário da república, o mapa oficial com o resultado (global) da eleição – artigos 113.º e 115.º da mesma Lei.

À semelhança do que ocorre no processo eleitoral para a Presidência da República, também no processo eleitoral para a Assembleia da República o legislador consagrou um capítulo autónomo sobre o contencioso eleitoral, referindo-se às irregularidades cometidas no decurso da votação e no apuramento parcial e geral. Também neste caso, consagra-se que o primeiro meio de impugnação é a reclamação ou protesto, a apresentar no ato em que se verificarem. Da decisão sobre estes cabe recurso para o Tribunal Constitucional - artigos 117.º e ss. da LEAR.

5.2.12. Órgãos intervenientes no processo eleitoral

O Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional ocupa um lugar-chave no processo eleitoral português.

Conforme já acima se referiu, as decisões judiciais e atos administrativos, em matéria eleitoral, estão sujeitos, em última instância, à sindicância do Tribunal Constitucional (artigo 223.º, n.º 2, al. c), da CRP).

Isto significa que este tribunal tem intervenção na resolução de questões suscitadas em todas as fases do processo eleitoral, desde o recenseamento até ao apuramento final e divulgação dos resultados.

Mas as competências do Tribunal Constitucional, em matéria de processo eleitoral, não ficam por aqui, no que respeita às eleições para a Presidência da República. Nestas, o Tribunal Constitucional tem o papel fundamental na fase de apresentação das candidaturas e verificação da regularidade destas, bem como na fase do apuramento geral dos resultados e proclamação do candidato eleito.

Os tribunais comuns

Sintetizando o acima exposto, agora na perspetiva dos principais órgãos intervenientes no processo eleitoral, e no que se refere aos tribunais comuns, há que salientar a regra constitucional que lhes atribui competência, em geral, para o julgamento da regularidade e da validade dos atos de processo eleitoral (artigo 113.º, n.º 7, da CRP).

Concretizando, os tribunais comuns têm intervenção na fase do recenseamento, decidindo as reclamações das decisões da SGMAI.

Têm estes tribunais intervenção determinante no processo eleitoral para a Assembleia da República, na fase de apresentação das candidaturas e verificação da sua regularidade.

São magistrados dos tribunais comuns que presidem e nomeiam boa parte dos membros das assembleias de apuramento geral. Os tribunais comuns nomeiam também uma outra parte dos membros dessa assembleia.

Nas eleições para a Presidência da República, a intervenção destes tribunais comuns é menos significativa, atendendo à atribuição de competências que é feita ao Tribunal Constitucional.

Ainda assim, no processo eleitoral para a Presidência da República, verifica-se que o apuramento distrital, que é intermédio, está dominado por um presidente que é, por determinação legal, um magistrado judicial, que escolhe parte dos outros membros da respetiva

assembleia, designadamente dois juristas. Os tribunais judiciais asseguram ainda, a designação dos seis presidentes das assembleias de voto.

5.2.13. A CNE – Comissão Nacional de Eleições

A Comissão Nacional de Eleições é um órgão que não está previsto na Constituição portuguesa²⁷⁶, ao contrário por exemplo, do que ocorre na Constituição angolana cujo artigo 107.º declara obrigatório o estabelecimento de um órgão independente de administração eleitoral.

Como se tem estado a ver, o legislador português entregou o processo eleitoral a uma multitude de órgãos, que se vigiarão mutuamente, controlando-se assim a regularidade desse processo.

A CNE foi criada por uma Lei da Assembleia da República, a Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, que ainda hoje vigora com poucas alterações.

De acordo com essa Lei, a Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e funciona junto da Assembleia da República, tendo competência “relativamente a todos os atos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.” (artigo 1.º).

Nos termos do artigo 2.º a Comissão Nacional de Eleições é composta por:

1. Um juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, a designar pelo Conselho Superior da Magistratura, que será o presidente;
2. Cidadãos de reconhecido mérito, a designar pela Assembleia da República, integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar;
3. Um técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, pelos Negócios Estrangeiros e pela Comunicação Social.

Os membros da Comissão Nacional de Eleições são inamovíveis e independentes no exercício das suas funções.

Em concreto compete à Comissão Nacional de Eleições (artigo 5.º), promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca das eleições, assegurar a igualdade de tratamento

²⁷⁶ Embora muitos defendam a inserção de uma norma constitucional sobre o tema:

A formalização constitucional da CNE tem sido vivamente debatida entre os mais reputados constitucionalistas, com alguns, designadamente Jorge Miranda, a defenderem a conveniência em consagrar a existência de um órgão supremo que superintenda na administração eleitoral e garanta a regularidade, isenção e transparência dos actos eleitorais, função que, todavia, só poderá ser eficazmente prosseguida dotando-o de efetivos poderes de fiscalização, controlo e sancionamento.

In CNE-Dez anos de deliberações da CNE – 1989/1998. Lisboa: CNE, 1999, p. 9.

desses cidadãos em todos os atos referentes às eleições, registar as forças políticas, assegurar a igualdade de oportunidades durante as campanhas eleitorais, distribuir os tempos de antena na rádio e televisão conferidas às diversas forças políticas, decidir recursos determinados por lei relativos à utilização de salas de espetáculos e recintos públicos, verificar a regularidade das receitas e despesas eleitorais e finalmente elaborar os mapas dos resultados das eleições. Em termos mais específicos, resulta da variada legislação que as suas funções são também²⁷⁷ realizar o mapa-calendário das eleições e dos referendos, com as datas e a indicação dos atos que devem ser praticados com sujeição a prazo, fazer e divulgar o mapa com o número de deputados à AR e à ALRAA e a sua distribuição pelos círculos eleitorais, tratar dos boletins de voto referentes ao Parlamento Europeu, e muitas outras referentes a vários detalhes das operações de participação popular²⁷⁸.

Vê-se que as funções da CNE se ligam essencialmente à campanha eleitoral, em que tem o papel de assegurar a igualdade entre os vários contendores. Poderemos dizer que os seus

²⁷⁷ De acordo com a informação oficial da CNE. Disponível em CNE-Atribuições. Disponível em: <http://www.cne.pt/content/atribuicoes>. [Consult. 26 setembro 2016].

²⁷⁸ Por exemplo:

- Definir e tornar público a cor dos boletins de voto da eleição do PE, quando esta coincida com outros atos eleitorais;
- Registar a declaração dos partidos políticos de participação no esclarecimento das questões submetidas a referendo, nacional e local;
- Verificar a regularidade do processo de constituição dos grupos de cidadãos eleitores e correspondente inscrição, em referendos nacionais e locais;
- Registar a declaração de cada órgão de imprensa relativamente à posição que assume perante as campanhas e as comunicações da imprensa sobre a pretensão de inserir matéria respeitante à campanha eleitoral;
- Proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas aos atos eleitorais (à exceção das eleições AL, da competência do tribunal da comarca com jurisdição na sede do distrito ou Região Autónoma) e os vários intervenientes na campanha dos referendos nacionais;
- Decidir os recursos interpostos das decisões relativas à utilização das salas de espetáculos e dos recintos públicos;
- Decidir os recursos das decisões tomadas pelas comissões eleitorais (existentes em cada posto consular), nas eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas;
- Autorizar a realização de sondagens em dia de ato eleitoral ou referendário, credenciar os entrevistadores indicados para esse efeito e fiscalizar o cumprimento das respetivas regras, bem como anular, por ato fundamentado, autorizações previamente concedidas;
- Elaborar o mapa dos resultados oficiais das eleições e dos referendos e publicar no DR;
- Aplicar as coimas às estações de rádio e televisão por violação das regras relativas ao direito de antena e a sondagens em dia de ato eleitoral ou referendário;
- Aplicar as coimas correspondentes a contraordenações praticadas por partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos, por empresas de comunicação social, de publicidade, de sondagens ou proprietárias de salas de espetáculos, em eleições AL e nos referendos (nacional e local);
- Presidir (através da designação de um dos seus membros) às assembleias de apuramento geral dos votos dos residentes no estrangeiro, na eleição AR;
- Apreciar a legalidade das receitas e despesas e a regularidade das contas da campanha para o referendo, nacional e local.

poderes são reduzidos e em muitos casos não têm valor jurídico, mas pedagógico. A importância da CNE refere-se sobretudo por ser mais um órgão que intervém nas eleições.

José Azevedo, membro da CNE resume assim o trabalho da Comissão²⁷⁹ ao longo dos últimos 40 anos a CNE tudo fez para informar e promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos. A promoção da sua participação, a divulgação de informação oficial através dos diversos meios de comunicação social públicos e privados, sobre o significado das eleições para a vida do país, sobre o processo eleitoral e sobre o processo de votação. Não se limitou aos meios tradicionais de divulgação, mas explorou outros meios que o tempo demonstrou serem de igual ou maior eficácia para chegarem ao cidadão. São exemplos disso os *outdoors*, as redes de multibanco ou os transportes públicos. Mais recentemente utilizou outros meios como o *infomail*, a *newsletter* ou o próprio site da Comissão Nacional de Eleições. A CNE moderou ainda situações de conflito que opuseram as candidaturas e as autoridades administrativas locais ligadas à afixação de propaganda eleitoral e participação em espaços públicos. Ajudou a prevenir e a resolver situações de litígio. Cooperou institucionalmente e tecnicamente com os agentes da administração eleitoral e deu apoio à investigação académica e projetos de interesse público na área eleitoral. Ao longo destes 40 anos, a Comissão Nacional de Eleições recebeu milhares de participações e pedidos de esclarecimentos nas suas mais diversas formas, aos quais a CNE nunca deixou de responder revelando-se exigente no cabal cumprimento da lei, mas também flexível e moderadora na procura de soluções em cada um dos problemas conforme iam surgindo. E não fossem alguns constrangimentos de natureza orçamental, que impedem a CNE de explorar com uma maior intensidade os meios mais adequados à prossecução do objetivo de participação esclarecida dos cidadãos, estamos certos que garantiríamos ainda uma maior eficácia junto do cidadão.”

Sobre o funcionamento da CNE é de referir ainda, que no “exercício das suas competências tem sobre os órgãos e agentes da Administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções” (artigo 7.º). Sendo obrigatório que o departamento governamental responsável pela administração eleitoral lhe preste o apoio e colaboração que esta lhe solicitar (artigo 7.º).

O funcionamento da Comissão está previsto no artigo 8.º que determina que o Plenário da CNE opera com a presença da maioria dos seus membros, delibera por maioria e o presidente tem voto de qualidade. A CNE tem poderes para deliberar e aprovar o seu próprio regimento que será publicado em Diário da República. O seu orçamento resulta de uma dotação atribuída

²⁷⁹ AZEVEDO, José – A administração eleitoral independente. *In Conferência*. Lisboa: CNE, 2015, p. 33.

à Assembleia da República, à qual a Comissão pode requisitar as instalações e o apoio técnico e administrativo de que necessite para o seu funcionamento (artigo 9.º).

O aspeto interessante relativamente à CNE foi o seu contributo para a consolidação da democracia portuguesa. É importante referir as palavras de Carla Luís ²⁸⁰:

o nascimento da Comissão Nacional de Eleições foi um marco na democracia portuguesa - e isto não acontece por acaso. O conceito de administração eleitoral e de administração eleitoral independente está muito ligado aos processos de democratização e à democracia. Como temos vindo a verificar, a administração eleitoral serve de certa forma para regular o poder, quer seja o poder do incumbente, o poder dos governos ou das administrações que são eleitos e que têm os meios públicos ao seu dispor; regula também o poder da comunicação social, e também assegura a igualdade de tratamento das candidaturas.

Pela sua prática discreta, mas interventiva, a CNE

é vista como o último e superior garante da igualdade, honestidade e verdade dos actos eleitorais que se vêm realizando. A ponto de as exigências que lhe fazem, para uma intervenção mais atuante, apenas encontrar o limite derivado das suas próprias atribuições legais. Isto significa, sem dúvida, que todos os cidadãos, individualmente ou agrupados em forças políticas, sentem a necessidade da existência deste órgão superior da administração eleitoral. E não vimos até agora que, em si mesmo, e especialmente nas razões que levaram à sua criação, ele seja posto em causa, especialmente nos balanços que são feitos no final de cada processo eleitoral. Aliás, a única dúvida que tenho visto equacionada consiste em saber se ela não deveria ter mesmo consagração constitucional.²⁸¹

Terminamos com a definição de Bacelar Gouveia sobre a CNE. Segundo este autor, esta será “um órgão de administração eleitoral, distinto dos órgãos de justiça eleitoral (que são os tribunais), sendo independente”²⁸².

²⁸⁰ LUÍS, Carla – A administração eleitoral independente *In Conferência*. Lisboa: CNE, 2015, p. 95.

²⁸¹ CNE – **Dez anos de deliberações da CNE: 1989/1998**. Lisboa: CNE, 1999, p. 9.

²⁸² GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, Vol. II, p. 1205.

5.3. O sistema eleitoral brasileiro

5.3.1. Introdução ao constitucionalismo brasileiro

A concretização do Brasil como Estado nação resulta dos eventos originados pelas Invasões Francesas de Portugal descritas no capítulo anterior. As várias dinâmicas criadas por essas Invasões- retirada da Corte para o Brasil com a sequente outorga de privilégios e liberdades ao Brasil; devastação do território português, ditadura militar britânica em Portugal, revolução liberal portuguesa de 1820, cujo um dos objetivos era “recuperar” a influência lusa no Brasil- todas estes acontecimentos fortaleceram o espírito independentista brasileiro que já se havia manifestado anteriormente em vários episódios como a “Inconfidência Mineira” ou a “Revolta dos Alfaiates”, movimentos de revolta contra o domínio português ocorridos em finais do século XVIII e visando de alguma forma mais ou menos difusa a independência do Brasil face a Portugal²⁸³.

A realidade é que a combinação dos vários aspetos conjunturais referidos aliados às independências latino-americanas em curso relativamente a Espanha e a fragilidade da monarquia lusa, levaram à proclamação da independência do Brasil em 7 de setembro de 1822 com o famoso “Grito do Ipiranga” de Dom Pedro, que virá a ser coroado em dezembro do mesmo ano Imperador do Brasil²⁸⁴.

A partir de 1823 existe a necessidade prática de expulsar do Brasil as várias guarnições portuguesas. Com a ajuda do Almirante inglês Cochrane, recentemente chegado do Peru, que protege a costa contra alguma incursão de Portugal, esta tarefa está em grande parte concluída no final de 1823. Com a independência consumada, os Estados Unidos tornam-se a primeira nação a reconhecer o Brasil - em maio de 1824. Portugal segue o exemplo já em 1825²⁸⁵.

Os primeiros anos deste império inexperiente são politicamente difíceis. Os problemas são previsíveis. Uma questão, num continente constituído por novas repúblicas, é a extensão do poder pessoal do imperador. A outra é o choque entre brasileiros nativos de origem europeia e portugueses recém-chegados (o equivalente à rivalidade nas colónias espanholas entre crioulos e peninsulares²⁸⁶).

²⁸³ LINHARES, Maria Yedda – **História Geral do Brasil**.9.^a ed. RJ: Ed. Campus, 2000, pp. 123 e ss.

²⁸⁴ A independência do Brasil é simbolicamente referida como tendo ocorrido a 7 de setembro de 1822, contudo essa data apenas marca um detalhe num processo mais contínuo que correu entre pelo menos 1821-1825, sendo verdade que desde 1808, o Brasil gozava já uma “independência de facto”. Ver LINHARES, Maria Yedda, *op.cit.*, pp. 124 e ss.

²⁸⁵ ACCIOLI, Roberto; TAUNAY, Alfredo – **História Geral da Civilização Brasileira**. RJ: Bloch Ed., 1973, p. 135 e ss.

²⁸⁶ LINHARES, Maria Yedda – *op.cit.*, p. 130.

Em 1823, a assembleia constituinte, sob a liderança do liberal José Andrada, propõe uma constituição que reduz os poderes do imperador e dos seus conselheiros portugueses. Em resposta Pedro I dissolve a assembleia e exila Andrada.

No entanto, o imperador logo reconhece que o regime absolutista ao longo das linhas europeias é impossível no Brasil. Em 1824, aceita uma constituição liberal. Esta servirá muito eficazmente como a base do governo do país até ao fim do império em 1889.

5.3.2. A Constituição Brasileira de 1824

A primeira Constituição do Brasil foi a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por D. Pedro I e jurada em 25 de março de 1824²⁸⁷. Vigorou até à implantação da República em 15 de novembro de 1889.

A Constituição de 1824 instituiu uma monarquia constitucional, assente na separação de poderes, mas em que o Imperador tinha poderes alargados, designadamente o chamado poder moderador²⁸⁸ e a titularidade do poder executivo²⁸⁹. Os Representantes de Nação eram o Imperador e o Parlamento, que se designava Assembleia Geral²⁹⁰.

A Assembleia Geral do Império era composta por duas Câmaras²⁹¹: a Câmara dos Deputados, cujos membros eram eleitos por tempo determinado e o Senado, com membros designados pelo Imperador resultante de lista tríplices resultantes de uma eleição provincial²⁹². A Assembleia tinha o poder de fazer leis, e o Imperador o poder de veto suspensivo. A Constituição continha um catálogo típico de direitos fundamentais²⁹³, contudo, como era hábito na época, a escravatura era admitida. A Constituição foi revista duas vezes, a primeira pelo Ato Adicional de 1834, e a segunda pela Lei de Interpretação de 1840.

²⁸⁷ De certa forma houve uma Constituição prévia que seria a Constituição de 1822 que formalizava o Reino Unido de Portugal e Brasil, mas que não vigorou no Brasil, se considerarmos que a sua independência foi assinalada em 7 de setembro de 1822 e a Constituição foi aprovada a 23 de setembro. Cfr. MIRANDA, Jorge – **Teoria do Estado e da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 215.

²⁸⁸ Cfr. artigo 98.º da Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de Março de 1824).. Disponível em: <https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/Carta-Constitucional-1824.pdf>. [Consult. 18 junho 2017]

²⁸⁹ Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado.

²⁹⁰ Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembleia Geral.

²⁹¹ Art. 13. O Poder Legislativo é delegado à Assembleia Geral com a Sanção do Imperador.

Art. 14. A Assembleia Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara de Deputados, e Câmara de Senadores, ou Senado.

²⁹² MIRANDA, Jorge – *op.cit.*, p. 217.

²⁹³ Art.º. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, (...).

Kildare Gonçalves de Carvalho destaca o poder moderador do Imperador, inspirado em Benjamin Constant, como uma das características essenciais da Constituição²⁹⁴. Como escreve Óscar Ferreira:

“En effet, nous sommes convaincus, jusqu’à preuve du contraire, que la théorie du pouvoir royal ou pouvoir modérateur, adoptée à la suite des publicistes français par la constitution brésilienne, répond de façon satisfaisante, comme nous le démontrerons, à la difficulté soulevée [à propos des insuffisances de la séparation des pouvoirs]. Publiée en 1864, la première étude sérieuse sur le pouvoir modérateur du Brésil par le professeur de droit Braz Florentino Henriques de Souza confessait les multiples emprunts de l’idée du pouvoir modérateur non au seul Benjamin Constant, mais à la multitude des publicistes français ayant, sous la Restauration puis sous la Monarchie de Juillet, travaillé sur ce sujet”²⁹⁵.

No entanto, sendo o poder moderador uma das características essenciais da Constituição brasileira de 1824 e também da Carta portuguesa de 1826, ambas outorgadas por D. Pedro, a realidade é que para o nosso estudo interessa-nos debruçar sobre o processo eleitoral.

Neste âmbito, o texto da Constituição brasileira dispunha no seu capítulo V, artigo 90.º e seguintes, acerca das eleições, prescrevendo que as nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembleia Geral serão feitas por Eleições indiretas. Os cidadãos ativos elegem em Assembleias Paroquiais a os Eleitores de Província. Estes por sua vez elegem os Deputados e os Representantes da Província para o Senado.

Nas eleições denominadas primárias, as das Assembleias Paroquiais tinham voto os cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos e os estrangeiros naturalizados. Mas estavam excluídos de votar as classes semelhantes às referidas nas Constituições portuguesas da época, em que se destacam os menores de vinte e cinco anos e os que não tiverem rendimento líquido anual de cem mil reis.

Todos os referidos também não poderiam ser membros, nem votar na nomeação de alguma autoridade eletiva nacional, ou local.

²⁹⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves – **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição: Direito Constitucional Positivo**. 14.ª ed. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2008, p. 583.

²⁹⁵ FERREIRA, Óscar – “Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ?”. **Revue française de droit constitutionnel** 1/2012 (nº 89), p. 1-40, URL: www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2012-1-page-1.htm.

DOI: 10.3917/rfdc.089.0001.

Para se ser eleito a Constituição determinava outras restrições que tornavam, tal como em 1826 em Portugal, quer os colégios eleitorais, quer aqueles que poderiam ser eleitos, numa minoria elitista²⁹⁶.

O restante processo eleitoral era regulado por uma lei regulamentar. A primeira norma sobre este assunto é o Decreto de 26 de março de 1824 que regulamenta as eleições de Deputados, Senadores e membros dos Conselhos Gerais de Províncias²⁹⁷. Não há lista ou registo prévio de votantes. O voto é obrigatório, mas pode ser feito por procuração.

O Decreto estabelece que o Deputado deverá ter a “maior instrução, reconhecidas virtudes, verdadeiro patriotismo e decidido zelo pela causa do Brasil”²⁹⁸.

O apuramento dos votos é feito pela mesa paroquial, sistema que será mantido até ao final do Império.

Em regra, as eleições são passíveis de fraude, a mesa pode recusar o voto de qualquer cidadão. A parcela da população que detém o direito de voto não tem a sua vontade política respeitada devido aos desvios nas apurações. Não existem instâncias verdadeiramente representativas; as correntes políticas não representam o interesse do povo²⁹⁹.

A Constituição ajudou a centralizar o governo, concedendo ao imperador poder para dissolver a Câmara dos Deputados, selecionar membros do Senado, e nomear e demitir ministros de Estado. A popularidade de Pedro I declinou depois disso, porque perdeu a província brasileira de Cisplatina (agora a república do Uruguai), após uma guerra cara com a Argentina (1825-28), e preocupava-se demais com os assuntos portugueses. Como resultado, Pedro abdicou formalmente em 7 de abril de 1831, em favor de seu filho de cinco anos, Dom Pedro de Alcântara (mais tarde Pedro II)³⁰⁰.

Os tempos constituíram um período muito agitado da história brasileira, com vários regentes, guerras internas, e anarquia variada. Em 1834, a Constituição foi revista para prever a eleição de um único regente com um mandato de quatro anos; o documento também descentralizou parcialmente o governo, criando as assembleias provinciais com poder local considerável³⁰¹.

²⁹⁶ Art. 94.

²⁹⁷ SALGADO, Eneida Desirée – **O processo eleitoral no Brasil Império**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18628-18629-1-PB.pdf>. [Consult. 02 novembro 2016]. Seguimos de perto esta obra nas pp. 3 e ss.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ SALGADO, Eneida Desirée – *op. cit.*, p. 5.

³⁰⁰ LINHARES, Maria Yedda, – *op. cit.*, pp. 129 e ss.

³⁰¹ *Ibidem*.

Muitos brasileiros estavam impacientes com as regências e acreditavam que toda a nação se reuniria atrás do jovem governante uma vez coroado. Em 23 de julho de 1840, ambas as casas do parlamento concordaram que o Imperador tinha atingido a sua maioria, embora ele tivesse apenas 14 anos.

O reinado de Pedro II durou quase meio século e constituiu talvez a época mais variada e frutífera da história brasileira. O prestígio e o progresso da nação foram devidos em grande parte à governança esclarecida do seu imperador, que era sempre simples, modesto e democrático. Ele possuía uma insaciável curiosidade intelectual e era feliz nas suas conversas com intelectuais. Uma de suas ocupações favoritas era inspecionar as escolas e confessava o desejo de ter sido professor. No entanto, este governante amável, genial e erudito considerava as suas prerrogativas e deveres soberanos com grande seriedade, e ele era o árbitro final em todos os assuntos principais. Uma espécie de governo parlamentar funcionava sob o olhar vigilante do imperador, que mantinha o poder com a ajuda de Luís Alves de Lima e Silva (posteriormente duque de Caxias), figura militar mais destacada do Brasil. Lima e Silva, filho do general Francisco de Lima e Silva (que liderou a primeira regência após a abdicação de Pedro I), liderou várias unidades do exército, sufocou várias revoltas regionais na década de 1840 e, na década seguinte, tornou-se ministro da guerra e duas vezes Presidente do Conselho de Ministros³⁰².

O governo de Pedro II interessou-se muito pelos assuntos dos seus vizinhos do Sul, especialmente do Uruguai, que procurou controlar através de medidas indiretas. Acreditando que o Brasil estava perigosamente a expandir o seu poder na região, o ditador paraguaio Francisco Solano López declarou guerra, primeiro ao Brasil e depois à Argentina. O conflito resultante foi dispendioso e sangrento ficou conhecido como a Guerra da Tríplice Aliança, ou Guerra do Paraguai (1864-70). O Brasil, aliado à Argentina e ao Uruguai, acabou por destruir o exército e a marinha do Paraguai e derrubar López. A guerra foi a mais sangrenta da história da América do Sul. Devastou a população paraguaia e também teve profundas consequências no Brasil, proporcionando uma oportunidade para libertar um número significativo de escravos brasileiros, derivada da falta de vontade do exército para “caçar” escravos fugitivos. A guerra também levou jovens oficiais a questionar o atraso económico do Brasil e a considerar se uma mudança drástica de regime poderia ser necessária - uma mudança que poderia ser instigada por uma rebelião militar.

³⁰² ACCIOLY, Roberto; TAUNAY, Alfredo, – *op. cit.*, pp.145 e ss.

O imperador brasileiro havia concordado em 1831 abolir o tráfico de escravos, mas essa promessa fora feita sob pressão da Grã-Bretanha e o tráfico de escravos transatlânticos não cessou por mais 20 anos. A agitação antiescravista começou na década de 1860. Pedro II opunha-se à escravidão, mas não queria arriscar antagonizar os proprietários de escravos; portanto, sentia que a nação devia aboli-la gradualmente. Em 1871, o Brasil promulgou a lei do ventre livre, que concedeu liberdade a todas as crianças nascidas de escravos e efetivamente condenou a escravidão à extinção. No entanto, essa concessão não satisfazia os abolicionistas³⁰³. Finalmente, a princesa regente Isabel (na ausência do imperador) decretou emancipação completa sem compensação aos proprietários em 13 de maio de 1888.

De um modo geral, sob a orientação de Pedro II, o Brasil melhorou significativamente. A sua população cresceu de 4.000.000 para 14.000.000, as suas receitas públicas aumentaram 14 vezes, o valor de suas exportações subiu 10 vezes, e os caminhos-de-ferro recentemente construídos da nação estenderam-se por mais de 5.000 Km³⁰⁴. A imigração também aumentou, com mais de 100 mil entrando no Brasil apenas em 1889. No entanto, as pessoas estavam geralmente insatisfeitas.

Em 15 de novembro de 1889 é proclamada a República. Muitos historiadores atribuíram a queda da monarquia a um exército rebelde, uma aristocracia aterrorizada e um clero ressentido. Na verdade, esses três grupos poderosos estavam cada vez mais críticos do imperador. Talvez seja mais pertinente, entretanto, o atribuir a responsabilidade a uma pressão colocada sobre a estrutura social tradicional no final do século XIX, devido a um fosso crescente entre as elites neo feudais do campo e os moradores urbanos e cafeicultores mais progressistas. Os membros da classe média urbana, os militares e os cafeicultores acreditavam que a monarquia representava o passado e estava muito intimamente ligada à elite terratenente. Argumentavam que uma república se adequava melhor aos objetivos do sistema capitalista emergente do Brasil, que cada vez mais se baseava no café e na produção industrial. Uma conspiração civil-militar formou-se e os oficiais militares realizaram um golpe de Estado em 15 de novembro de 1889. Pedro II abdicou e foi para o exílio na Europa.

5.3.3. As Constituições Republicanas: 1891;1934;1937;1946;1967

Manuel Deodoro da Fonseca, que liderara o golpe, tornou-se presidente provisório do governo militar com o apoio da classe média nascente e dos prósperos cafeicultores. Em 1891,

³⁰³ LINHARES, Maria Yedda, – *op. cit.*, p. 258.

³⁰⁴ *Idem*, p. 274.

um Congresso Constituinte aprovou uma nova Constituição. Esta Constituição estabelecia uma república, separava os poderes da igreja e do estado e combinava elementos de governo presidencial, federal, democrático e republicano. Os novos estados da república exerceram mais poder do que as províncias do império. Na realidade, como escreve Jorge Miranda “A Constituição de 1891 adaptou ao Brasil o sistema constitucional de modelo norte-americano, à semelhança do que já tinham feito o México e a Argentina”³⁰⁵. O governo de tendência parlamentar vigente no Império foi substituído pelo presidencialismo.

O poder legislativo era exercido por duas Câmaras³⁰⁶ – a Câmara dos Deputados, com representantes do povo eleitos de 3 em 3 anos e o Senado com Senadores eleitos de 9 em 9 anos. O Presidente da República exercia o poder executivo e era eleito de 4 em 4 anos³⁰⁷. Este esquema de coisas acabou por influenciar todas as Constituições subsequentes³⁰⁸.

Sobre as eleições destes vários órgãos, a Constituição não se alonga muito. Essencialmente no seu artigo 28.º prescreve que a Câmara dos Deputados se compõe de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria, acrescentando, que o número dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado.

Impõe também que o Governo federal proceda a um recenseamento eleitoral que será revisto de dez em dez anos.

Quanto ao Senado, dispõe o artigo 30.º estabelecendo que os Senadores são eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.

Naquilo que respeita à eleição do Presidente e Vice-Presidente, esclarece o artigo 47.º que serão eleitos por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos. A eleição terá lugar no dia 1.º de março do último ano do período presidencial, procedendo-se na Capital federal e nas Capitais dos Estados a apuração dos votos recebidos nas respetivas circunscrições. O Congresso fará a apuração na sua primeira sessão do mesmo ano, com qualquer número de membros presentes.

“Se nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso elegerá, por maioria dos votos presentes, um dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais

³⁰⁵ MIRANDA, Jorge, – *op. cit.*, p. 219.

³⁰⁶ Art.º 16.º – O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.

³⁰⁷ Art.º 41.º – Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação.

³⁰⁸ *Ibidem.*

elevadas na eleição direta. Em caso de empate considerar-se-á eleito o mais velho” (artigo 47.º da Constituição).

Finalmente, a Constituição remetia para a lei ordinária o processo da eleição e da apuração.

Em 1894, em condições pacíficas, exceto no extremo Sul, Peixoto, segundo Presidente militar, entregou relutantemente a presidência ao primeiro presidente civil, Prudente de Moraes, que havia sido o primeiro governador republicano do São Paulo, rico em café. Os sucessivos “presidentes de café” do Brasil, que eram principalmente dos estados de São Paulo e Minas Gerais, ajudaram a garantir a paz, reformaram as instituições financeiras e aumentaram as exportações de café. No entanto, deram ao Brasil pouca democracia real, porque só uma minoria proprietária de terras foi autorizada a votar, as eleições fraudulentas foram generalizadas e os chefes políticos regionais tiveram a impunidade virtual, enquanto eles apoiaram o presidente no poder. Os centros económicos e políticos da nação mudaram ainda mais durante os séculos XVIII e XIX das antigas regiões açucareiras do Nordeste para as novas regiões cafeeiras do Sudeste. O café dominou a economia, respondendo por mais da metade das receitas de exportação na virada do século XX³⁰⁹.

Esta situação levou à instituição de uma república oligárquica que desembocou numa situação de crise constante nos anos de 1920 e que só seria solucionada com a instauração do Estado Novo³¹⁰.

Logo, em 1922 uma coligação urbana e militar desafiou a elite do café na eleição presidencial de 1922, mas, em meio de acusações de fraude, o governo declarou vitória. Em resposta, um punhado de oficiais descontentes fizeram um golpe mal planeado e malsucedido no Rio de Janeiro em julho. Apesar do falhanço esta revolta iniciou um período de oito anos de inquietação com o objetivo de derrubar a antiga república. Grupos de oficiais subalternos, conhecidos como tenentes encetaram levantamentos mais ameaçadores em meados dos anos 1920. Em 1926, o movimento dos tenentes adotou uma ideologia nacionalista um pouco imprecisa que defendia o desenvolvimento político e económico. Os tenentes acreditavam fervorosamente que os militares podiam alterar os hábitos do país e impulsioná-los para a era moderna. A sua principal preocupação não era a democracia, mas a reforma e o desenvolvimento, que incluía planos para expulsar políticos enraizados, expandir a base do governo e modernizar a economia. Esperavam erradicar o regionalismo, favorecendo um governo forte e centralizado. Grande parte do programa defendido pelos tenentes favorecia os

³⁰⁹ LINHARES, Maria Yedda, – *op. cit.*, pp. 316 e ss.

³¹⁰ *Idem*, p. 319.

objetivos da classe média urbana, mas os dois grupos não conseguiram coordenar suas ações e as rebeliões militares não obtiveram apoio urbano efetivo. Dois eventos relacionados acabaram com o monopólio político das elites cafeeiras. Primeiro, os preços do café declinaram precipitadamente por causa da crise financeira internacional de 1929-30, e, segundo, os políticos de elite tentaram instalar mais um presidente³¹¹ em 1930.

Getúlio Vargas, o candidato perdedor na eleição presidencial de 1930, liderou uma revolta que o colocou no poder. Vargas, ex-governador do estado do Rio Grande do Sul, permaneceu central na vida nacional brasileira nos 24 anos seguintes, ocupando o cargo de presidente em duas ocasiões, 1930-45 e 1951-54.

Em 1934 uma nova constituição concedeu ao governo central maior autoridade e previu o sufrágio universal. Três anos mais tarde, depois de outra revolta, o presidente Vargas apoderou-se de poderes virtualmente absolutos e estabeleceu ainda outra constituição, sob a qual continuou como presidente. A nova administração foi conhecida como Estado Novo³¹².

Então neste período, anos 1930, temos duas Constituições, a de 1934 e a de 1937. Começamos pela primeira. Para o objeto do nosso trabalho a Constituição de 1934 é muito importante, apesar da sua curta duração, pois inaugura a constitucionalização da justiça eleitoral³¹³. Nesta Constituição os poderes do Congresso³¹⁴ são reforçados, sobretudo da Câmara dos Deputados, eleita pelo povo³¹⁵ e pelas organizações profissionais.

O Poder executivo é exercido pelo Presidente da República eleito de 4 em 4 anos. A eleição é realizada por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos (artigos 51.º e 52.º).

5.3.4. Justiça Eleitoral na Constituição de 1934

Como acabámos de verificar os órgãos legislativos e executivos são eletivos, e resultam de sufrágios universais, diretos e secretos. Para garantir o bom funcionamento das eleições, a Constituição no seu artigo 63.º, d) considera como órgãos do poder judiciário os Juízes e Tribunais eleitorais, inaugurando uma nova categoria de juízes e tribunais. Na seção IV da Constituição, com a epígrafe Justiça Eleitoral, a partir do artigo 82.º são institucionalizados os vários componentes deste novo instituto.

³¹¹ *Idem*, pp. 322 e ss.

³¹² Tal como em Portugal a partir da Constituição de 1933, havendo aqui algum paralelismo, como já tinha havido com as Constituições de 1824 e Carta de 1826.

³¹³ A criação ordinária da Justiça Eleitoral deu-se com a aprovação do Código Eleitoral de 1932.

³¹⁴ Art.º 22.ºc– O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

³¹⁵ Art.º 23.º – A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

A orgânica e composição da Justiça Eleitoral era estabelecida pelo artigo 82.º e obedecia aos seguintes aspectos:

Em termos orgânicos a Justiça Eleitoral seria composta pelos seguintes órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, no Território do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais.

A composição estava determinada deste modo:

O Tribunal Superior será presidido pelo Vice-Presidente da Corte Suprema e os Regionais pelos Vice-Presidentes das Cortes de Apelação, cabendo o encargo ao 1.º Vice-Presidente nos Tribunais onde houver mais de um.

O Tribunal Superior será composto por Presidente e da Juízes efetivos e substitutos, escolhidos do modo seguinte:

- a) um terço, sorteado de entre os Ministros da Corte Suprema;
- b) outro terço, sorteado de entre os Desembargadores do Distrito Federal;
- c) o terço restante, nomeado pelo Presidente da República, de entre seis cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pela Corte Suprema, e que não sejam incompatíveis por lei.

Os Tribunais Regionais compor-se-ão de modo análogo: um terço, de entre os Desembargadores da respetiva sede; outro do Juiz federal que a lei designar e de Juízes de Direito com exercício na mesma sede; e os demais serão nomeados pelo Presidente da República, sob proposta da Corte de Apelação.

Os membros dos Tribunais eleitorais servirão obrigatoriamente por dois anos, nunca, porém, por mais de dois biênios consecutivos. Para esse fim, a lei organizará a rotatividade dos que pertencerem aos Tribunais comuns. Serão os Juízes locais vitalícios, nos termos da lei, as funções de Juízes eleitorais, com jurisdição plena.

Quanto à competência determinava o artigo 83.º que prescrevia que a Justiça Eleitoral teria competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais, inclusive as dos representantes das profissões.

Especialmente cabia-lhe organizar a divisão eleitoral das várias circunscrições territoriais desde a União aos Territórios, fazer o recenseamento (alistamento), assegurar que as eleições se realizam no tempo e na forma estipulada pela lei, fixar a data das eleições, quando outra norma não o faça, solucionar disputas sobre inelegibilidade ou incompatibilidade, conceder

habeas corpus ou mandados de segurança na sua área de competência, apurar os sufrágios e declarar os eleitos, julgar delitos eleitorais e decretar a perda de mandatos.

As decisões do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral são irrecorríveis, salvo as que pronunciarem a nulidade ou invalidade, de ato ou de lei em face da Constituição federal, e as que negarem *habeas corpus*. Nestes casos haverá recurso para a Corte Suprema.

Os Tribunais Regionais decidirão, em última instância, sobre as eleições municipais, como regra geral. A lei poderá organizar Juntas especiais de três membros, dos quais dois, pelo menos, serão magistrados, para apuração das eleições municipais.

Nas eleições federais e estaduais, inclusive a de Governador, caberá recurso para o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral da decisão que proclamar os eleitos.

Em todos os casos, dar-se-á recurso da decisão do Tribunal Regional para o Tribunal Superior, quando não observada a jurisprudência deste. Ao Tribunal Superior compete regular a forma e o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer.

Desta forma era criado um poder próprio, independente e profissional, que acompanharia o processo eleitoral, que se ocupava de todas as tarefas desde a divisão eleitoral ao apuramento de resultados.

Dado que é nesta Constituição brasileira que surge a Justiça Eleitoral é importante perceber quais as causas da adoção desta solução e o que ela implicava.

A jurisdicionalização do processo eleitoral tinha-se dado com o Código Eleitoral de 1932³¹⁶ que criara em termos legislativos a justiça eleitoral. Com interesse direto para o nosso trabalho convém referir o artigo 1.º do referido Código que esclarecia “Art.º 1.º Este Código regula em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais.” Vê-se que o legislador ordinário brasileiro, bem como o constitucional de seguida, consideravam o recenseamento, aqui designado como “alistamento”, como parte integrante do processo eleitoral e por isso jurisdicionalizavam-no.

Sobre este Código afirmam Tiago e Estêvão Silva que o apuramento passaria a ser de responsabilidade da recém-criada Justiça Eleitoral e, portanto, o poder de controlar as eleições não iria permanecer das mãos do governo. Assim, os trabalhos eleitorais passariam a estar sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral, de modo que não se aboliram por completo as fraudes,

³¹⁶ DECRETO Nº 21.076, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1932.

já que se manteve a dependência face aos membros da magistratura e ao governo e os juízes continuam a ser alvo de manipulações³¹⁷.

Os mesmos autores asseveram que “Sadek dedica seu argumento ao estudo da Justiça Eleitoral e explicita que a criação desta foi fruto da motivação dos atores revolucionários em reduzir a violência das disputas eleitorais e de atingir a “verdade eleitoral” através do combate às fraudes, tão recorrentes na Primeira República. A autora argumenta que as eleições deveriam ser blindadas da influência dos atores políticos e que a criação de uma instituição neutra seria a estratégia mais viável naquele momento”³¹⁸.

Verificamos, pois, que a introdução da Justiça Eleitoral se deve primordialmente a uma necessidade sentida de promover um processo eleitoral credível, transparente e não sujeito a fraudes, depois de uma época em que se considerava ter sido a fraude eleitoral a constante dos sufrágios havidos. A jurisdicionalização do processo eleitoral foi a forma que o legislador pós-revolucionário de 1930 encontrou para tentar erradicar as fraudes e criar confiança no processo eleitoral.

A questão que se coloca é acerca da origem dessa solução. Parece ser opinião comum que a inspiração foi o Código Eleitoral da Checoslováquia de 1922, que por sua vez tinha sido inspirado pelos escritos de Hans Kelsen³¹⁹.

Hans Kelsen defendia na sua teorização sobre o Direito e o Estado³²⁰ que existia uma semelhança entre direitos civis e políticos, sendo que os direitos políticos se traduziam na possibilidade do cidadão tomar parte no governo, na formação da vontade do Estado³²¹. Numa democracia, essa participação pode-se fazer diretamente através da participação numa assembleia primária ou popular, ou através de uma nomeação de representantes- democracia representativa ou indireta. Então, numa democracia direta o direito político básico é o direito do cidadão participar nas deliberações da assembleia primária ou popular. Numa democracia indireta, como são as democracias modernas, o direito essencial é o direito de voto, o direito de eleger os representantes³²².

³¹⁷ SILVA, Tiago; SILVA, Estevão. – Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 23, n.º56 (2015), pp. 75-106.

³¹⁸ *Idem*.

³¹⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – **Justiça Eleitoral**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/justica-eleitoral>. [Consult. 04 novembro 2017].

³²⁰ KELSEN, Hans – **General Theory of Law and State**. Reimp. Cambridge: Harvard University Press, 1999, pp. 87 e ss

³²¹ *Ibidem*.

³²² KELSEN, Hans – *op.cit.*, p. 88.

E Kelsen traça o paralelo entre os direitos privados e os direitos políticos, afirmando que a sua natureza é idêntica, em ambos os casos há uma pretensão, e a um direito corresponde um dever. Em termos privatísticos, se alguém tem um direito obrigacional sobre outro, a esse direito corresponde a adstrição de outra pessoa à realização de uma prestação³²³. Ora, em termos de políticos, escreve Kelsen, passa-se o mesmo. O cidadão tem o direito de voto e a esse direito de voto corresponde o dever dos órgãos responsáveis pelas eleições, garantir que o voto é recebido e contado. Ao direito de voto do cidadão corresponde o dever dos oficiais das eleições. Esse dever está garantido por certas sanções, e no caso de haver violação desse dever, o cidadão terá a possibilidade de exercer a sua influência para as fazer aplicar, tal como a exerce quando se está perante a violação de um direito privado. Se alguém tem a propriedade de uma coisa e essa coisa lhe é retirada abusivamente, esse alguém pode ir a Tribunal requerer que a coisa lhe seja devolvida e eventualmente que haja uma compensação pelo ato ilícito. O mesmo raciocínio se aplica ao voto. Se o eleitor vê o seu direito de voto defraudado deve poder ir a Tribunal requerer a aplicação de uma sanção e a reposição da situação³²⁴.

Por estas razões, explica Kelsen, em vários ordenamentos jurídicos surgem tribunais eleitorais cuja função é proteger o interesse que o eleitor tem em que os órgãos públicos cumpram o seu dever. Se o seu direito de voto for violado, o eleitor deve poder recorrer à justiça eleitoral, uma vez que o direito de voto é um direito legal no exato sentido em que qualquer direito privado o é. Como há um tribunal para recorrer quando o direito proveniente de um contrato é violado, existirá um tribunal para recorrer quando o direito de voto for violado.

Verificamos assim que existem duas fundamentações para a criação da Justiça Eleitoral no Brasil. Uma de cariz político, no sentido de criar um sistema que evite a fraude e confira credibilidade ao sistema. Outra de cariz técnico-legal defendida por Kelsen que equipara o direito de voto a qualquer direito legal privado.

5.3.5. Justiça Eleitoral nas Constituições subsequentes

Como enumera Jorge Bacelar Gouveia³²⁵, a seguir à Constituição de 1934, veio a Constituição de 1937, de cariz autoritário de direita, que se inspira na Constituição polaca e cria um “Estado Novo”, restringindo direitos e liberdades. Depois, surge a Constituição de 1946, que suaviza o regime no seguimento do final da II Guerra Mundial. Em 1967, na sequência do

³²³ Cfr. Artigo 397.º do Código Civil Português e Angolano “Obrigação é o vínculo jurídico por virtude do qual uma pessoa fica adstrita para com outra à realização de uma prestação.”

³²⁴ KELSEN, Hans – *op.cit.*, p. 89.

³²⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 343.

Golpe Militar de 1964, surge um novo texto constitucional de tendência autoritária militar de direita³²⁶.

A Constituição de 1937, naturalmente, ignorou a Justiça Eleitoral, uma vez que era uma formalização jurídica da ditadura de Getúlio Vargas. O final da II Guerra Mundial apressou algum retorno à democracia e nesse contexto surgiu a Lei Constitucional nº 9, de 28.2.45, que reintroduziu a Justiça Eleitoral. Seguiu-se-lhe o Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.45, que reestabeleceu o Tribunal Superior Eleitoral e um Tribunal Regional em cada estado e no Distrito Federal. O TSE foi instalado no dia 1.º de junho de 1945.

Uma das suas decisões-marco foi a resposta a uma consulta formulada pelo Partido Social Democrático e pela Ordem dos Advogados do Brasil, que deu origem à Resolução n.º 215³²⁷. Esta Resolução determinou que “o Parlamento Nacional, que será eleito a 2 de dezembro de 1945, terá poderes constituintes, isto é, apenas sujeito aos limites que ele mesmo prescrever”.

Tal deu origem a que a Assembleia que aprovou a nova constituição democratizante de 1946, assumisse a sua legitimidade constituinte originária na base da resolução do Tribunal Superior Eleitoral. Obviamente, quer a Constituição de 1946, quer a que resulta do Golpe de 1964, a Constituição de 1967 e a sua Emenda mais autoritária de 1969, mantiveram sempre a Justiça Eleitoral.

5.3.6. A atual Constituição Brasileira

A presente Constituição Brasileira tem a sua raiz na transição operada nos anos 1980 do regime militar brasileiro de 1964.

Este regime surgiu de um golpe militar com apoio popular que afastou a administração presidida por João Goulart. Esta movimentação ocorreu devido ao facto de Goulart se ter tornado identificado cada vez mais com a esquerda radical cercando-se de conselheiros de esquerda, enquanto os oficiais militares começaram a simpatizar mais abertamente com a oposição moderada e conservadora. Goulart procurou neutralizar as forças armadas revolvendo frequentemente a estrutura de comando e desenvolvendo uma perseguição pessoal aos militares. Muitos oficiais militares e líderes políticos da oposição, convencidos de que Goulart estava a planear uma ditadura de esquerda, iniciaram um movimento em 1963 em diferentes partes do país. O governador José de Magalhães Pinto, do estado de Minas Gerais, e o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, chefe do Estado-Maior do exército, surgiram como os

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ RESOLUÇÃO N.º 215. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-215-parlamento-nacional>. [Consult. 04 novembro 2016]

principais coordenadores da conspiração³²⁸. Face a esta conspiração Goulart pediu autorização do Congresso para declarar o estado de sítio, o que teria aumentado os seus poderes e, quando o Congresso se recusou, ele apelou diretamente ao apoio do povo. Numa manifestação coletiva no Rio de Janeiro em março de 1964, instituiu um polémico programa de reforma agrária e nacionalizou várias refinarias de petróleo de propriedade privada³²⁹.

Em 31 de março de 1964, Magalhães Pinto proclamou uma rebelião contra o governo pelos líderes civis e forças militares em Minas Gerais, sendo acompanhado por políticos-chave e pela maioria das forças armadas. No dia 2 de abril, Goulart fugiu para o exílio e o Congresso declarou vago o seu cargo de Presidente da República³³⁰.

Os líderes da rebelião instituíram mudanças políticas radicais. Os generais pretendiam restaurar a ordem económica e financeira, eliminar o que eles percebiam como infiltração comunista e purgar elementos corruptos e subversivos. Simultaneamente, também desejavam manter uma forma modificada de governo representativo. Em 9 de abril de 1964, combinaram esses objetivos no Primeiro Ato Institucional, que emendou a Constituição de 1946. Ao executivo foi concedida autoridade temporária para remover funcionários eleitos dos cargos, demitir funcionários públicos e revogar por 10 anos os direitos políticos dos culpados de subversão ou uso indevido de fundos públicos. O Congresso seguiu então a liderança dos altos comandantes militares na atribuição da presidência a Castelo Branco em 11 de abril³³¹. Durante os seis meses seguintes, o regime prendeu milhares de pessoas e abrogou os direitos políticos de centenas mais, incluindo funcionários do sindicato e do governo e os ex-presidentes Goulart, Quadros e Kubitschek. O Congresso manteve o poder de debater e emendar - mas não rejeitar - as propostas apresentadas pelo executivo.

Os militares consideravam o mandato de Castelo Branco como um período de transição durante o qual a administração quase militar aprovaria grandes reformas políticas e económicas antes de confiar novamente a nação a um governo popularmente eleito. Castelo Branco e seus aliados concordaram em objetivos económicos e sociais, mas discordaram sobre os meios para atingir seus fins. O presidente desejava alcançar uma reforma através da legislação, permitindo várias atividades políticas. Entretanto, extremistas civis e militares queriam dissolver o Congresso e suspender todos os partidos políticos até que o regime militar pudesse consolidar seu poder³³². Esta linha acabou por triunfar com a ascensão do marechal Costa e Silva, e depois

³²⁸ LINHARES, Maria Yedda – *op.cit.*, p. 351.

³²⁹ *Idem.*

³³⁰ *Idem.*

³³¹ ACCIOLI, Robert – *op.cit.*, p. 497.

³³² *Ibidem.*

do General Médici ao poder. Tal endurecimento do regime coincidiu com o chamado “Milagre Brasileiro”³³³.

Contudo, a situação começa a deteriorar-se e, em outubro de 1978, o então Presidente General Geisel promoveu uma emenda constitucional no sentido da liberalização do regime militar. No mês seguinte, seu sucessor, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo, ganhou a eleição indireta para presidente. Antes de deixar o cargo, Geisel revogou toda a legislação de emergência, incluindo o decreto presidencial (de 1969) que baniu os acusados de crimes políticos. Em 1979, o Congresso promulgou um programa de amnistia que restabeleceu os direitos políticos a todos os que os perderam desde 1961. Além disso, a revigorada liberdade de expressão provocou um debate político animado. Em 1982 foram realizadas eleições diretas para governadores de estado pela primeira vez desde 1965, tendo os partidos de oposição ganho a maioria dos estados importantes.

Noutra eleição indireta em janeiro de 1985, o colégio eleitoral ampliado repudiou os militares ao selecionar os candidatos da coligação da Aliança Democrática - Tancredo de Almeida Neves para presidente e José Sarney para vice-presidente - sobre os candidatos da ARENA. Neves morreu antes de assumir o cargo em meados de março, e Sarney foi inaugurado como o primeiro presidente civil brasileiro desde 1964. O período de ditadura militar terminou, e Sarney presidiu à “nova república.” Uma assembleia constituinte preparou uma nova constituição.

A Assembleia Constituinte iniciou as suas deliberações em fevereiro de 1987. Um ano e meio depois, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a oitava Constituição do Brasil. O documento prevê uma série de novas liberdades, dando aos trabalhadores públicos (exceto

³³³ Fala-se a este propósito em “Modernização Autoritária” Cfr. LINHARES – *op.cit.*, p. 351. Sobre o Milagre Brasileiro, VELOSO, Fernando, VILLELA, André e FABIO GIAMBIAGII escrevem:

O período 1968-1973 é conhecido como “milagre” econômico brasileiro, em função das extraordinárias taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) então verificadas, de 11,1% ao ano (a.a.). Uma característica notável do “milagre” é que o rápido crescimento veio acompanhado de inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros, além de superávits no balanço de pagamentos. Embora esse período tenha sido amplamente estudado, não existe um consenso em relação aos determinantes últimos do “milagre”. As interpretações encontradas na literatura podem ser agrupadas em três grandes linhas. A primeira linha de interpretação enfatiza a importância da política econômica do período, com destaque para as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações. Uma segunda vertente atribui grande parte do “milagre” ao ambiente externo favorável, devido à grande expansão da economia internacional, melhoria dos termos de troca e crédito internacional farto e barato. Já uma terceira linha de interpretação credita grande parte do “milagre” às reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do Governo Castelo Branco (1964-1967), em particular às reformas fiscais/tributárias e financeira, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento.

In Veloso, Fernando A. Villela, André, & Giambiagi, Fabio. (2008). Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica in: **Revista Brasileira de Economia**. Vol. 62, n.º2, pp. 221-246. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402008000200006>

pessoal militar) o direito de greve e abole a censura do governo de arte e literatura. Estabeleceu os mandatos presidenciais em cinco anos, previu uma eleição presidencial para novembro de 1989 e proibiu que o presidente promulgasse leis por decreto³³⁴.

Sobre a Constituição Brasileira de 1988 escreve Jorge Bacelar Gouveia “A recente Constituição Brasileira significou (...) um marco importantíssimo na evolução constitucional do Brasil, assinalando, em definitivo, a transição para uma democracia representativa e sem tutela militar”³³⁵. O sistema de organização política é o presidencialista, inspirado nos Estados Unidos da América e na própria tradição republicana brasileira. O país estrutura-se como uma federação.

Os principais órgãos políticos são eletivos. Neste sentido o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (Art.º 44.º da CRB). A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal (Art.º 45.º da CRB). Já o Senado Federal é constituído por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio maioritário. (artigo 46.º CRB).

Enquanto, a Câmara é eleita por 4 anos, o Senado é por 8.

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (Art.º 76.º CRB). A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, noventa dias antes do término do mandato presidencial vigente (Art.º 77º CRB). Será considerado eleito Presidente o candidato que, registado por um partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os votos em branco e os nulos. Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos (Art.º 77.º da CRB).

Quanto ao Poder Judicial, o artigo 92.º considera como órgãos o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, os Tribunais dos Estados e demais Territórios.

³³⁴ LINHARES, Maria Yedda – *op.cit.*, p. 389.

³³⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 345.

5.3.7. A Justiça Eleitoral na Constituição Brasileira

Sobre a Justiça Eleitoral dispõe a Seção VI, a partir do artigo 118.º da CRB. Este artigo estabelece como órgãos da Justiça Eleitoral: o Tribunal Superior Eleitoral; os Tribunais Regionais Eleitorais; os Juízes Eleitorais; as Juntas Eleitorais. Não se pode deixar de assinalar que o TSE compõe o leque dos órgãos soberanos jurisdicionais do poder judiciário, mas que, especializado em processo eleitoral, competência que o distingue dos demais tribunais.

Nos termos do artigo 119.º o Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos através de eleição por voto secreto, sendo três juízes escolhidos de entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dois juízes pertencentes os Superior Tribunal de Justiça e ainda mais dois por nomeação do Presidente da República, “dois juízes de entre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal”.

O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente de entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral de entre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal. (Art.º 120.º da CRB).

Por sua vez, os Tribunais Regionais Eleitorais serão compostos mediante eleição, pelo voto secreto de dois juízes de entre os desembargadores do Tribunal de Justiça; de dois juízes, de entre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça; de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo. E por nomeação, pelo Presidente da República, “de dois juízes de entre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça”. (Art.º120 da CRB).

A Constituição remete para lei complementar as disposições sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais (Art.º 121.º da CRB), o que não aconteceu, tendo outrossim recebido o Código Eleitoral do regime anterior que foi sucessivamente alterado. “Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biénios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria” (Art.º 121.º da CRB).

São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus ou mandado de segurança.

E das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso em situações específicas como quando houver decisões contra disposição expressa na Constituição e na lei,

divergências de interpretação legal entre tribunais eleitorais ou se tratarem de matérias concretas como a inelegibilidade ou perda de mandatos. Também a denegação de *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção ou mandado de segurança são causas de recurso³³⁶.

Além da Constituição que prescreve longamente sobre a Justiça Eleitoral como se acabou de ver, o Brasil também dispõe de um exaustivo Código Eleitoral. O presente Código Eleitoral resulta da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, tendo sido várias vezes modificado.

Ao Tribunal Superior Eleitoral é cometida a função expressa de expedir instruções para sua fiel execução.

O código conterà as normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, principalmente os de votar e ser votado (Art.º 1.º do CE). Quando a ser votado, dispõe o CE no seu artigo 3.º que qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade, sendo eleitores os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei (artigo 4.º CE). O voto e o alistamento (recenseamento) são geralmente obrigatórios. Quanto aos órgãos eleitorais, o CE repete a Constituição.

Recapitulando temos então como órgãos colegiais da Justiça Eleitoral brasileira os Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, e as Juntas Eleitorais. Como órgãos singulares temos os Juízes Eleitorais.

A composição dos órgãos colegiais é mista, contendo juízes de direito destacados para funções eleitorais, advogados e cidadãos comuns (no caso das Juntas Eleitorais). Os membros dos órgãos colegiais gozam das garantias próprias da magistratura judicial.

O Tribunal Superior Eleitoral é o órgão de topo da Justiça Eleitoral cabendo-lhe uma multitude de funções que destacaremos abaixo. Em termos de competência, o Tribunal Superior Eleitoral goza de competências recursais, administrativas, regulamentares e de apuração. Ao TSE compete julgar os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais inclusive os que versarem matéria administrativa (Art.º22.º, II), sendo as suas decisões irrecorríveis, exceto de decisões que contrariem a Constituição Federal, decisões denegatórias de *Habeas Corpus* e decisões denegatórias de mandado de segurança.

Originariamente, o TSE conforme se vislumbra no Código Eleitoral³³⁷, tem as seguintes competências: o registo e a cassação de registo de partidos políticos, dos seus Diretórios

³³⁶ Artigo 120.º da CRB.

³³⁷ Cfr. artigo 22.º do Código Eleitoral. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10618523/artigo-22-da-lei-n-4737-de-junho-1965>. [Consult. 21 novembro 2016]

Nacionais e de candidatos a Presidência e Vice-Presidência da República³³⁸; solucionar os conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais e Juízes Eleitorais de Estados diferentes; atentar às suspeições ou impedimentos dos seus membros, do Procurador-Geral e funcionários da Secretaria; averiguar os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos cometidos pelos seus próprios Juízes e pelos Juízes dos Tribunais Regionais³³⁹; interpor o *habeas corpus* ou mandado de segurança³⁴⁰, em matéria eleitoral, relativos a atos do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos Tribunais Regionais; ou, ainda, interpor o *habeas corpus*, quando houver perigo de se consumir a violência antes que o Juiz competente possa prover sobre a impetração; resolver as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos; responder às impugnações da apuração do resultado geral, proclamação dos eleitos e expedição de diploma na eleição de Presidente e Vice-Presidente da República; atender aos pedidos de desaforamento dos feitos não decididos nos Tribunais Regionais dentro de trinta dias da conclusão ao Relator, formulados por partido, candidato, Ministério Público ou parte legitimamente interessada, bem como às reclamações contra os seus próprios Juízes que, no prazo de trinta dias a contar da conclusão, não houverem julgado os feitos a eles distribuídos, e proceder a ações rescisórias, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro do prazo de cento e vinte dias de

³³⁸ Cfr. Lei nº 9.096/1995, arts. 7.º e 8.º: aquisição da personalidade jurídica mediante registo no Cartório de Registo Civil das Pessoas Jurídicas; art. 9.º: registo do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral; art. 28: casos de cancelamento do registo civil e do estatuto dos partidos políticos.

LC nº 64/1990, art. 2.º, parágrafo único, I: arguição de inelegibilidade perante o Tribunal Superior Eleitoral.

³³⁹ Cfr. CF/88, art. 102, I, c: competência do STF para processar e julgar, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os membros dos tribunais superiores; art. 105, I, a: competência do STJ para processar e julgar, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os membros dos tribunais regionais eleitorais.

³⁴⁰ A Res. nº 132/1984, do Senado Federal, suspendeu a locução “ou mandado de segurança”. Entretanto, no Ac.-STF, de 7.4.1994, no RE nº 163.727, o STF deu-lhe interpretação para restringir o seu alcance à verdadeira dimensão da declaração de inconstitucionalidade no Ac.-STF, de 31.8.1983, no MS nº 20.409, que lhe deu causa, vale dizer, à hipótese de mandado de segurança contra ato, de natureza eleitoral, do presidente da República, mantida a competência do TSE para as demais impetrações previstas neste inciso. CF/88, art. 102, I, d: competência do STF para processar e julgar mandado de segurança contra ato do presidente da República. CF/88, art. 105, I, b: competência do STJ para processar e julgar mandado de segurança contra ato de ministro de Estado. CF/88, art. 105, I, h, *in fine*: competência da Justiça Eleitoral para o mandato de injunção.

Cfr. Ac.-TSE, de 3.6.2008, no AMS nº 3370; de 18.12.2007, no MS nº 3664 e, de 27.5.2004, no AgR-MS nº 3175: competência do Tribunal Regional Eleitoral para processar e julgar mandado de segurança contra seus atos em matéria administrativa (atividade-meio).

V. LC nº 35/1979, art. 21, VI.

Ac.-TSE, de 8.5.2001, no AG nº 2721 e, de 17.2.2000, no RMS nº 118: ato praticado a propósito da atividade-meio da Justiça Eleitoral – matéria de direito comum –, o processo rege-se pela legislação processual comum.

Ac.-TSE, de 7.6.2011, no HC nº 349682: incompetência do TSE para processar e julgar habeas corpus impetrado contra sua decisão.

Ac.-TSE, de 28.2.2012, no HC nº 151921: incompetência do TSE para processar e julgar habeas corpus contra decisão de juiz relator de TRE, sob pena de supressão de instância.

decisão irrecorrível, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado³⁴¹.

Quanto às competências administrativas e regulamentares estas são também bastante amplas³⁴² incluindo elaborar o seu Regimento Interno, organizar a sua Secretaria e a Corregedoria-Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei, conceder aos seus membros licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos; aprovar o afastamento do exercício dos cargos efetivos dos Juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais³⁴³; propor a criação de Tribunal Regional na sede de qualquer dos Territórios; propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos Juízes de qualquer Tribunal Eleitoral, indicando a forma desse aumento.

Com importância extrema temos:

- Fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores e Deputados Federais, quando não o tiverem sido por lei³⁴⁴;
- Aprovar a divisão dos Estados em Zonas Eleitorais ou a criação de novas Zonas³⁴⁵;

³⁴¹ Ac.-STF, de 17.3.1999, na ADI nº 1.459: declara inconstitucionais o trecho em itálico e a expressão “aplicando-se, inclusive, às decisões havidas até cento e vinte dias anteriores à sua vigência”, constante do art. 2.º da LC nº 86/1996.

Ac.-TSE, de 19.4.2016, na AR nº 196094: “O cabimento da ação rescisória com base em violação a disposição literal de lei somente se justifica quando a ofensa se mostre aberrante, cristalina, observada primoictu oculi, consubstanciada no desprezo do sistema jurídico (normas e princípios) pelo julgado rescindendo; [...] não há rescisão por discrepância jurisprudencial [...]”.

Ac.-TSE, de 7.11.2013, nos ED-AR nº 70453; de 30.8.2012, no AgR-AR nº 34977 e, de 16.11.2000, na AR nº 106: competência do Tribunal Superior Eleitoral para processar e julgar ação rescisória de seus próprios julgados que tenham analisado o mérito de questões atinentes à inelegibilidade.

Ac.-TSE, de 2.10.2013, no AgR-AR nº 59017 e, de 10.11.2011, na AR nº 93296: decadência da rescisória proposta fora do prazo de 120 dias do trânsito em julgado da decisão rescindenda.

Ac.-TSE, de 27.3.2001, na AR nº 89: incompetência de TRE para julgar ação rescisória. Ac.-TSE, de 25.6.2011, na AR nº 64621 e, de 14.8.2001, na AR nº 124: cabimento de ação rescisória contra decisão monocrática de juiz do TSE. Ac.-TSE, de 20.9.2002, na AR nº 19617: cabimento de ação rescisória de julgado de TRE em matéria não eleitoral.

³⁴² Cfr. artigo 23.º do CE.

³⁴³ Res.-TSE nº 21842/2004: “Dispõe sobre o afastamento de magistrados na Justiça Eleitoral do exercício dos cargos efetivos”.

³⁴⁴ CF/88, arts. 28, caput; 29, I e II; 32, § 2.º; e 77, caput; e Lei nº 9.504/1997, arts. 1.º, caput; e 2.º, § 1.º: fixação de data para as eleições presidenciais, federais, estaduais e municipais. Res.-TSE nº 23385/2012: “Estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias”. Lei nº 9.709/1998, art. 8.º, I: competência da Justiça Eleitoral, nos limites de sua circunscrição, para fixar a data de plebiscito e referendo.

³⁴⁵ Res.-TSE nº 23422/2014: estabelece normas para criação e instalação de zonas eleitorais; Dec.-TSE s/nº, de 7.10.2003, na Pet nº 1386: competências para homologar criação, divisão e transferência de zonas eleitorais.

-Expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código³⁴⁶;

-Responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político³⁴⁷;

-Requisitar força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, bem como para garantir a votação e a apuração;

Finalmente, há que referir as competências no apuramento dos resultados nas eleições para Presidente da República. (Art.º 158.º III).

O Código também regula exaustivamente as competências dos outros órgãos de justiça eleitoral.

Face a esta alargada exposição sobre a Justiça Eleitoral brasileira é mister esquematizar o seu funcionamento. A sua função essencial é a função jurisdicional cabendo-lhe dirimir os conflitos de interesses que surgem no processo eleitoral, designadamente: pedidos de registo de candidatos, problemas sobre propaganda eleitoral, crimes eleitorais, condutas vedadas a agentes públicos, captação ilícita de sufrágios, e muitos mais.

Outra função é a administrativa. A justiça eleitoral é responsável pelos atos preparatórios das eleições, administrando todo o processo. Aqui entra o recenseamento, denominado como alistamento, e em Angola como registo, a emissão de títulos eleitorais, transferências de domicílio, fixação de locais de votação, apuramento de votos e expedição de diplomas aos eleitos.

Acresce também a função consultiva que implica que a Justiça Eleitoral responda a dúvidas sobre assuntos eleitorais.

³⁴⁶ Ac.-TSE, de 9.9.2014, no REspe nº 64770: a competência para regulamentar disposições da legislação eleitoral é exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral.

³⁴⁷ Ac.-TSE, de 27.11.2012, no REspe nº 20680 e, de 20.5.2008, no AgR-MS nº 3710: a resposta dada a consulta em matéria eleitoral não tem natureza jurisdicional, sendo ato normativo em tese, sem efeitos concretos e sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular.

Res.-TSE nºs 23126/2009 e 22314/2006: consultas recebidas/conhecidas devido à relevância da matéria de cunho administrativo.

Descabimento de consulta: Ac.-TSE, de 20.5.2014, na Cta nº 96433 e, de 20.3.2012, na Cta nº 148580 e Res.-TSE nº 23135, de 15.9.2009 (questionamento inespecífico); Ac.-TSE, de 16.9.2014, na Cta nº 103683 e, de 26.8.2014, na Cta nº 1694 (após iniciado o processo eleitoral); Ac.-TSE, de 30.8.2012, na Cta nº 140315 e Res.-TSE nº 22391/2006 (matéria processual); Res.-TSE nºs 22213/2006 e 22666/2007 (matéria interna corporis de partido político).

Legitimidade para formular consulta ao TSE: Res.-TSE nº 22228/2006 (senador); Res.-TSE nº 22247/2006 (deputado federal); Res.-TSE nº 22229/2006 (secretário-geral de comissão executiva nacional de partido político, como representante de órgão de direção nacional); Res.-TSE nº 22342/2006 (Defensoria Pública da União).

Res.-TSE nºs 22828/2008 e 22515/2007: exigência de autorização específica ou documento que comprove estar o consulente habilitado a formular consultas em nome do partido político a que pertence.

Ac.-TSE, de 20.9.2011, na Cta nº 182354: o partido não precisa de instrumento de mandato com poderes específicos para o ajuizamento de consulta.

Finalmente, temos a função normativa, por esta função a Justiça Eleitoral pode emitir normas que regulam a execução de legislação eleitoral primária.

Clarissa Alves cita³⁴⁸ Thales Tácito Cerqueira e Camila Medeiros Cerqueira que escrevem: “A Justiça Eleitoral é o instrumento de garantia da seriedade do processo eleitoral, seja no comando das eleições, evitando abusos e fraudes, seja na preservação de direitos e garantias por meio da fixação e fiel observância de diretrizes claras e firmes, fundamentadas em lei.”

Como vimos, a organização, administração, execução e controle do processo eleitoral é confiado a um órgão jurisdicional especial, estabelecido com detalhe pela Constituição Federal do Brasil.

Este órgão é denominado Justiça Eleitoral, “que encaixada na estrutura do Poder Judiciário, ultrapassa a função de julgar os dissídios judiciais eleitorais, uma vez que também é responsável pelos aspectos administrativos de organização, fiscalização e de execução das eleições³⁴⁹”.

A visão doutrinária brasileira é que a “alternativa por um órgão jurisdicional para regular o processo político mostra-se a mais segura e independente, pois caso esta função fosse confiada aos poderes políticos do Estado, Legislativo e Executivo, poder-se-ia comprometer a isenção do processo e favorecer a corrupção eleitoral, uma vez que os detentores dos cargos políticos, para permanecer no poder, poderiam influir no certame impondo as regras de procedimento que os favorecessem, tal qual ocorreu durante o Império, quando o sistema de verificação dos poderes, a cargo das assembleias políticas, era cheio de exemplos de fraude, abusos e distorções.”³⁵⁰.

No mesmo sentido escreve Adriano Soares da Costa³⁵¹:

A solução se revela a mais consentânea com a nossa realidade sociopolítica, mercê de várias razões: em primeiro lugar, restou confiada a um Poder desinteressado a licitação de acesso aos mandatos eletivos, tornando mais equilibrada a disputa. Outrossim, aproveitando-se da estrutura local do Poder Judiciário, em parte solucionou-se o dilema da criação de uma estrutura cara e inchada, com a finalidade de atuar mais efetivamente apenas de biênio em biênio. *Last but not least*, justapôs vantajosamente, em um único órgão, as atribuições administrativas e jurisdicionais, possibilitando uma importante harmonia na efetivação das normas eleitorais.

³⁴⁸ ALVES, Clarissa – **O ativismo judicial no âmbito da Justiça Eleitoral**. Fortaleza: U.F. Fortaleza, p.

³⁴⁹ Cfr. ALVES, Clarissa – *op.cit.*, p. 85.

³⁵⁰ *Ibidem*.

³⁵¹ SOARES DA COSTA, Adriano – **Direito Eleitoral do Brasil**. RJ: Campus, 2002, pp. 317-318

Vê-se então que à Justiça Eleitoral brasileira se deram amplas atribuições: a resolução dos conflitos de interesse; a competência para organizar e administrar o processo eleitoral; a função de editar regulamentos normativos para as eleições.

Deste modo, a Justiça Eleitoral desempenha uma atividade administrativa, fiscalizadora das eleições, compositiva de conflitos e legislativa³⁵².

³⁵² ALVES, Clarissa – *op.cit.*, p. 89

CAPÍTULO 6.

MODELOS CONCRETOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL EM ÁFRICA

6.1. Generalidades

Em África, vários países têm mantido a gestão eleitoral assente na estrutura utilizada durante a era de partido único. Em alguns casos, como na Argélia, Camarões, Djibuti e na Tunísia, a administração eleitoral existia dentro do ministério do Interior ou da Administração do Território. Noutras, como a Nigéria, Serra Leoa e Gâmbia, uma comissão está em vigor desde a independência. No entanto, nos últimos anos, existiram mudanças na administração eleitoral quase sempre no sentido da introdução de um organismo independente permanente que, ou assume as funções totais de administração eleitoral, ou pelo menos de supervisão e controlo da regularidade do processo eleitoral. Nalguns casos, como no Gana, Quênia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Libéria, foram recriadas as comissões que tinham surgido após a independência, e que, entretanto, haviam sido dissolvidas nos regimes de partido único ou nos regimes militares. Noutros países, novos organismos foram criados, como em Angola em 1992, Botswana, Senegal, Cabo Verde, Moçambique³⁵³, República Democrática do Congo e África do Sul³⁵⁴.

Descreveremos, exemplificativamente, alguns casos. Contudo, antes disso é mister relevar alguns aspetos comuns acerca das normas sobre eleições em África.

6.2. Documentos normativos para eleições democráticas em África

Com o advento das independências dos Estados africanos, concluídas maioritariamente na década de 1960's do século passado, os novos países tiveram que desenvolver mecanismos eleitorais que protegessem e favorecessem as democracias que pretendiam, inicialmente, instaurar. A principal instituição que acabou por orientar e desenvolver esses instrumentos e

³⁵³ A Comissão Nacional Eleitoral (CNE) tinha sido recentemente criada em função das eleições de 1994. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/documents/2260.pdf> . [Consult. 17 novembro 2016]

³⁵⁴ MEREDITH, Martin – **The State of Africa**. Londres: Free Press, 2005, para uma panorâmica geral da questão, em especial pp. 218 e ss.

ideais que privilegiam as eleições democráticas foi a Organização de Unidade Africana (OUA), criada em 1963, e que mais tarde, já no começo do atual século, passou a ter a designação de União Africana (UA)³⁵⁵.

A 8 de julho de 2002, na 38ª Sessão Ordinária da OUA, realizada em Durban, África do Sul, os Chefes de Estado e Governo instituíram os documentos fundamentais e preponderantes, que definem as diretrizes das eleições democráticas no continente. Ganha particular destaque, em primeiro lugar, o documento que regulamenta as missões de observação eleitoral e monitoramento da UA³⁵⁶: *Diretrizes para as missões de observação e monitoramento eleitoral da União Africana*. Este documento divide-se em seis tópicos essenciais:

1. Os princípios orientadores das eleições democráticas;
2. Uma parte introdutória explicando os conceitos de observação e monitoria eleitoral e o que está em causa;
3. Um resumo da história das várias etapas prosseguidas, desvendando o desenrolar dos vários acontecimentos e progressos que foram alcançados até à data;
4. O tipo de relacionamento e deveres que a UA deve ter com o Estado anfitrião da eleição no que diz respeito à observação e monitoramento;
5. As características das missões de observação e monitoramento da UA;
6. Código de conduta dos observadores e monitores da UA.

No primeiro tópico, são estabelecidos os guias essenciais das eleições democráticas, sendo também realçada a importância que esses princípios têm para os observadores e monitores fazerem a sua avaliação no processo eleitoral, e as responsabilidades, direitos e deveres que estes princípios ligados às eleições democráticas acarretam para os estados-membros. Quanto aos princípios orientadores dos observadores e monitores, ganha desde logo destaque o primeiro - são as eleições democráticas que representam a autoridade de qualquer governo representativo. A partir daí são delineados os vários sustentáculos que devem nortear as eleições: a sua regularidade, respeito pelo estado de direito e constituição do país, manutenção e promoção da paz, segurança, estabilidade, separação de poderes com particular incidência na independência do judiciário, instituições e pessoal ligado às eleições competente, imparcial, com meios e logística apropriada.

³⁵⁵ CHIKWANHA, Annie Barbara; MASUNUNGURE, Eldred – **The African Union and Election-Related Conflicts in Africa**, Journal of African Union Studies. Vol. 1, No. 1, Constructing African Unity: An Ascendant Architecture or Building On Shaky Foundations? (2012), pp. 41-60

³⁵⁶ Porto Editora – União Africana na Infopédia. Porto: Porto Editora. Disponível em: [https://www.infopedia.pt/\\$uniao-africana](https://www.infopedia.pt/$uniao-africana) [Consult. 2018-09-12 14:23:51]: A União Africana foi criada a 11 de julho de 2000 para substituir a Organização da Unidade Africana (OUA). Conferir ainda: 1963.u_instr_guide_elections_eng – pdf <https://archives.au.int/handle/123456789/2060>

Perante estas diretrizes, os Estados-Membros assumem uma série de responsabilidades, sendo o principal objetivo tornar exequíveis tais princípios. De entre eles, destaque para o estabelecimento de órgãos eleitorais imparciais, organização de cadernos eleitorais, a salvaguarda das liberdades humanas e civis de todos os cidadãos, o acesso à comunicação social por parte de todos os interessados, a promoção da educação cívica dos eleitores, a tomada de medidas contra quaisquer tipo de fraudes ou práticas ilegais, o asseguramento da segurança, a promoção da participação da mulher no ato eleitoral, a garantia de transparência de todo o processo eletivo, entre outros.

Para além de responsabilidades, os Estados-Membros comprometem-se com direitos e obrigações onde os cidadãos, partidos ou candidatos políticos, medias e comissões eleitorais são os grandes atores. Tudo deve ser garantido para que as eleições decorram num ambiente justo, equitativo e em segurança.

No segundo tópico – introdução, o conceito de observação e monitoramento são definidos no 2.1.1. e 2.2.2 respetivamente. O primeiro “envolve a coleta de informações e fazer um julgamento informado” enquanto, que o monitoramento “envolve a autoridade para observar um processo eleitoral e intervir nesse processo se as leis relevantes ou procedimentos padrão estiverem sendo violados e ignorados”. Ademais, é enaltecida a importância da observação e monitoria em África, é definido o conceito de avaliação eleitoral, assim como são expostos os progressos e desafios que o continente enfrenta no atual contexto. Por último, são justificados os motivos para a implementação de tais diretrizes e orientações no processo eleitoral.

Relativamente ao ponto nº3, são explicados os vários passos de como se chegou até aqui. Por conseguinte, é enaltecido o papel desempenhado pela OUA/UA ao longo do tempo, assim como os vários mecanismos que foram sendo introduzidos através de vários acordos no reforço do processo de democratização. Destaque para a criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD 2001), a Declaração de Lomé (2000), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos adotada em Nairobi (1981), a Carta Africana para a Participação Popular no Desenvolvimento (1990), ou mesmo a relevância que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), assim como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) têm na prossecução de eleições justas e livres, tendo como alicerce a autoridade governamental.

Por sua vez, o ponto 4 vai-se debruçar sobre a natureza da relação que a UA irá ter com os Estados nas matérias da observação do monitoramento eleitoral. Assim, será a Comissão da UA, vulgo secretariado, quem se encarregará da coordenação de um processo eleitoral num

determinado país. Sublinhe-se que o processo só se inicia através de um convite formal pelo país que organiza as eleições (4.3.). A partir daí, a UA deve garantir uma série de requisitos, bem como enviar uma equipa que vá avaliar o “ambiente” eleitoral do país que está a organizar a eleição. O aspeto central que esta equipa deve ter em consideração, é verificar a existência de “igualdade de condições” na competição eleitoral (4.6.). Fundamental também é a equipa de avaliação ir analisando a evolução das condições que se vão estabelecendo, e conseguir dar respostas apropriadas a cenários diferentes que, entretanto, se podem vir a desenrolar. Um outro fator importante a considerar é o papel de ajuda que as Comunidades Económicas Regionais devem ter na observação e monitorização de eleições. Elas devem essencialmente prestar auxílio complementar de assistência eleitoral à UA, principalmente na partilha mútua de experiências e recursos (4.14.).

Uma vez verificadas as condições necessárias para a realização de eleições, a equipa da UA deve estabelecer o tipo de mandato a ser considerado e definir as suas responsabilidades de observação e monitoramento. Quando houver um resultado eleitoral, a missão da UA deve ser o mais célere possível na emissão de uma declaração sobre o ambiente e resultado das eleições (5.6.). No final de tudo, como é realçado no 5.11., a equipa deve fazer um balanço pós-eleitoral e aferir do desempenho de toda a missão de observação.

Por fim, o último ponto diz respeito ao código de conduta dos observadores e monitores da UA. Estes devem naturalmente cumprir com o estipulado, e em caso de incumprimento, a UA procederá às respetivas sanções disciplinares, que poderá até incluir o repatriamento da pessoa. É de realçar, que as normas de conduta se aplicam tanto para observadores, como monitores, contudo estes, ao contrário dos seus colegas, como é referido no 6.3.1., “devem levar as irregularidades ao conhecimento das autoridades eleitorais e podem, em circunstâncias específicas, revogar as instruções dos funcionários eleitorais se estas violarem a lei ou regulamento eleitoral”.

Um outro documento a ter em consideração é a Declaração da OUA/UA sobre os Princípios orientadores para as eleições democráticas em África³⁵⁷. Esta declaração, redigida também no âmbito da 38.ª Sessão Ordinária da Assembleia da OUA, em tudo se assemelha ao documento analisado anteriormente. De facto, ao observarmos os cinco primeiros tópicos temos o preâmbulo, que mais não é do que um *briefing* sobre os passos dados para o incremento de eleições democráticas no continente africano. O ponto 2 enumera os princípios subjacentes à realização de eleições democráticas. Quanto ao ponto 3 são declaradas as responsabilidades dos

³⁵⁷ **OAUAU Declaration on the principles governing democratic elections in Africa** – pdf <https://archives.au.int/handle/123456789/572>.

Estados-membros, sendo-lhes imputadas ao todo 10. Relativamente ao ponto 4, são mencionados os direitos e obrigações que devem estar subjacentes a uma eleição. Estes direitos/obrigações, dizem respeito não só aos cidadãos, como também aos partidos políticos ou candidatos a título individual. Referência também à comunicação social, que deve cobrir o processo eleitoral de forma imparcial e abster-se de qualquer tipo linguagem provocativa que possa eventualmente incitar o ódio. No item seguinte, Observação da Eleição e Monitoramento pela OUA, é estabelecido, como já mencionado anteriormente, o tipo de engajamento entre a OUA e os Estados-membros no acompanhamento das eleições, havendo previamente o estabelecimento de um memorando de entendimento. Já no último ponto, é determinado o papel que o Secretário-Geral da OUA irá desempenhar com esta declaração.

Referência também para a Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governança³⁵⁸, adotada em 2007. Um capítulo é reservado para as normas relativas às eleições democráticas. Desde o seu artigo 17.º até ao artigo 22.º são estipuladas as regras que todos os Estados participantes devem cumprir no processo eleitoral. Naturalmente todos os países devem realizar regularmente eleições livres, justas e transparentes em conformidade com o previamente mencionado. Assim, são estabelecidos uma panóplia de obrigações e deveres que os Estados Membros devem cumprir em relação à UA, sendo a Comissão o órgão responsável pelo cumprimento das regras, e encarregando as Missões de Observação dessa função. Esta, por seu lado, deverá no final produzir um relatório das suas atividades, apresentá-lo ao Presidente da Comissão e submeter uma cópia ao Estado parte interessado (artigo 21.º, n.ºs. 4 e 5).

Por fim, uma nota sobre a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos³⁵⁹, costumeiramente designada por Carta de Banjul (1981), que constituiu um contributo importante para o desenvolvimento do direito regional e preencheu uma lacuna em matéria de proteção dos direitos do Homem. Isso tudo é inquestionável, todavia, embora tenha representado um “embrião” dos direitos fundamentais dos povos africanos, onde são nomeadas as liberdades e proteções mais elementares, pode-se também “censurá-la” por projetar alguma linguagem imprecisa dos direitos e a sua enunciação ser algo ambígua. Ademais, no texto da Carta não existe ainda referências à democracia, como condição para o desenvolvimento do cidadão africano³⁶⁰.

³⁵⁸ Carta Africana Sobre a Democracia, as Eleições e a Governança – <https://www.eisa.org/pdf/au2007charter2.pdf>.

³⁵⁹ <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>

³⁶⁰ Cfr. PIRES, Maria José Morais – Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Documentação e Direito Comparado, n.ºs 79/80 1999.

Vê-se que na documentação analisada é dado especial destaque à observação eleitoral.

À observação eleitoral costuma-se atribuir dois objetivos essenciais: i) avaliar a eleição em relação aos padrões escolhidos e ii) fornecer uma visibilidade que proporcionará menos oportunidades de irregularidades e dissuadirá a fraude.

A primeira destas intenções pode ser atingida com um número limitado de observadores, uma vez que as conclusões podem ser alcançadas através de amostras. A segunda intenção provavelmente exigirá uma estrutura muito maior. A observação eleitoral pode ser realizada por organizações não governamentais nacionais ou por organizações intergovernamentais ou internacionais.

Embora tanto a observação doméstica quanto a internacional possam produzir avaliações eficazes das eleições, a observação doméstica é geralmente a única maneira prática de alcançar ampla presença e visibilidade. A observação interna é assim – juntamente com a participação dos partidos e a revisão de uma imprensa crítica – o principal instrumento de transparência nos processos eleitorais. Mesmo que o processo eleitoral tenha pouca ou nenhuma credibilidade no país em questão, a observação interna pode contribuir para um processo de melhoria das eleições a longo prazo. Além disso, tal observação pode garantir um bom processo eleitoral além do ponto em que as eleições ganharam credibilidade geral.

Os freios e contrapesos nas democracias mais antigas são normalmente realizados tanto pela nomeação de representantes de partidos políticos ou candidatos que podem observar todas as partes do processo, ou pela garantia de que o pessoal dos órgãos eleitorais em todos os níveis é apartidário, ou, pelo menos, representam um equilíbrio entre as simpatias dos partidos políticos. Em democracias mais recentes, tornou-se comum permitir que a sociedade civil observe as eleições numa base mais neutra e não partidária³⁶¹.

6.3. África do Sul

A comissão *ad hoc* que supervisionou as primeiras eleições gerais sul-africanas em 1994 foi substituída por um órgão constitucional permanente em 1996. A Constituição de 1996 definiu no seu Capítulo 9.º a Comissão Eleitoral como uma das "instituições do Estado ao serviço da democracia"³⁶². A Comissão Eleitoral sul-africana é responsável perante a

³⁶¹ Segue-se de perto ACE Project – Observation of External Voting, The Electoral Knowledge Network, 2007. Disponível em: <https://aceproject.org/ace-en/topics/va/observation-of-external-voting/types-of-observation-and-their-purpose>. [Consult. 20 novembro 2017].

³⁶² Artigo 190.º da Constituição da África do Sul.

Assembleia Nacional e é obrigada a informar a Assembleia, pelo menos uma vez por ano, acerca das suas atividades. Posteriormente, a Lei sobre a Comissão Eleitoral reafirmou como objetivo da Comissão Eleitoral o fortalecimento da democracia constitucional.

Esta comissão é composta por cinco membros, todos eles cidadãos sul-africanos, nomeados por um período de sete anos pelo Presidente seguindo a recomendação de um comité da Assembleia Nacional, que apresenta uma lista de candidatos preparada por um painel de representantes de instituições como a Comissão de Direitos Humanos, o Tribunal Constitucional, ou a Comissão de Igualdade do Género³⁶³.

A Comissão está plenamente habilitada a gerir qualquer eleição para os órgãos eleitos nacionais, provinciais e locais. É exigido que mantenha a comunicação e cooperação com os partidos políticos para realizar pesquisas sobre matéria eleitoral e avaliar continuamente a legislação eleitoral. Além disso, a Comissão declara os resultados das eleições, adjudica disputas, promove a educação dos eleitores, entre outras tarefas.

A Lei prevê igualmente a criação de um Tribunal Eleitoral, que terá o estatuto de *Supreme Court*, e cujos membros serão nomeados pela Comissão de Serviço Judiciário³⁶⁴. Este tribunal tem o poder de rever qualquer decisão da Comissão Eleitoral relacionada com as questões eleitorais.

6.4. Botswana

Desde a sua independência em 1966, o Botswana teve ininterruptamente um regime democrático e por isso tem cabimento ver o funcionamento da administração do seu processo eleitoral³⁶⁵.

Curiosamente, numa primeira fase as eleições eram organizadas por um Secretário Permanente do Gabinete do Presidente, imitando um pouco a ideia que se poderia confiar num *civil service* politicamente neutro e tecnicamente apto à inglesa. É em 1987, que é introduzido algum grau de autonomia no sistema com a criação do cargo de Supervisor de Eleições.

Mais recentemente, a reforma constitucional de 1997 criou uma Comissão Eleitoral Independente (CEI), com sete membros, presidido por um juiz do Supremo Tribunal com

³⁶³ Cfr. *ELECTORAL COMMISSION ACT, 1996*.

³⁶⁴ *S. 18 Establishment of Electoral Court.*

There is an Electoral Court for the Republic, with the status of the Supreme Court.

³⁶⁵ LAWAL, Vincent – **Botswana Governance and Political History**. Lulu Press, 2017, p. 37.

membros essencialmente nomeados pela Comissão Judicial a partir de uma lista de pessoas recomendadas por uma conferência de todos os partidos³⁶⁶.

6.5. Senegal

O Senegal é o país onde Leopold Senghor, um dos intelectuais criadores do conceito de “negritude” foi Presidente da República.

Desde 1997, as eleições do Senegal têm corrido debaixo da égide do Observatório Nacional de Eleições (ONEL), um organismo criado pelo ministério do Interior, debaixo de considerável pressão dos partidos da oposição e da sociedade civil. ONEL tem dez membros e é presidido por um general, cujo vice é um professor universitário. Os restantes membros são professores ou profissionais legais. O ONEL representa o mais recente movimento em direção a uma organização independente – comissão eleitoral – exigida pelos partidos da oposição desde o início de 1980, como parte do processo de democratização³⁶⁷.

6.6. República Democrática do Congo

A República Democrática do Congo, também denominada, entre outros, como Zaire, encontra-se quando se escreve este texto (janeiro 2019) no primeiro processo eleitoral de transferência de poder desde que obteve independência da Bélgica em 1960. Até ao momento todas as transferências de poder ocorreram devido a qualquer evento violento³⁶⁸. Os nomes de Patrice Lumumba, Mobutu ou Kabila são mundialmente conhecidos, bem como as guerras e mortes que geraram.

A verdade, é que neste momento, após forte pressão internacional, estão a ocorrer eleições presidenciais e legislativas, que poderão ter como consequência uma transição democrática e pacífica do poder do atual Presidente Joseph Kabila (filho do assassinado Laurent-Desirée Kabila) para o vencedor das eleições que tiveram lugar a 30 de dezembro de 2018.

As eleições foram organizadas pela CENI-*Commission Electorale Nationale Indépendante*. A CENI tem como função essencial organizar, com total independência, neutralidade e imparcialidade eleições livres, democráticas e transparentes.

³⁶⁶ A legislação do Botswana encontra-se em *Electoral.Chapter* 02:09. [Consult. 12 dezembro 2017]. Disponível na internet: <https://www.constitutionnet.org/sites/default/Botswana-Electoral%20Act%201968.pdf>.

³⁶⁷ *Loi n° 97-15 du 8 septembre 1997*.

³⁶⁸ ARNOLD, Guy – *Africa: A Modern History 1945-2015*. Londres: Atlantic Books, 2017, pp. 885 e ss.

A CENI é uma instituição de apoio à democracia, consagrada na Constituição da República Democrática do Congo (artigo 211.º). É regida pela Lei nº 13/12, de 19 de abril de 2013, que altera e complementa a Lei nº 10/013, de 28 de julho de 2010, sobre a organização e funcionamento da Comissão Nacional Independente de Eleições e seu Regulamento. A CENI é um organismo público, permanente e neutro, com personalidade jurídica. Goza de autonomia administrativa e financeira. Tem o seu próprio orçamento, que pode ser complementado por entradas externas. No desempenho de sua missão, a CENI goza de independência de outras instituições. No entanto, beneficia da sua colaboração. A sua sede é em Kinshasa. De acordo com o Artigo 5.º da Lei Orgânica, a sede e os escritórios de representação provinciais e locais da CENI são invioláveis³⁶⁹.

Vê-se, portanto, que é uma estrutura nova no panorama congolês.

A CENI é composta por treze membros nomeados pelas forças políticas na Assembleia Nacional, sendo seis delegados, incluindo duas mulheres, designados pela maioria e quatro, incluindo uma mulher, pela oposição política (artigo 10.º da Lei Orgânica).

A sociedade civil é representada por três delegados de denominações religiosas, organizações de direitos das mulheres e organizações de educação cívica e eleitoral, respetivamente. A designação dos membros da CENI leva em conta a representatividade nacional, inclusive a do género (artigo 10.º da Lei Orgânica).

O mandato dos membros da CENI é de 6 anos, não renovável.

Além do Plenário, existe outro órgão, denominado Bureau, que providencia a gestão e coordenação da CENI (artigo 24.º). Este órgão assegura a execução das decisões da Assembleia Plenária. Garante o cumprimento das leis eleitorais e referendárias pelas autoridades político-administrativas, partidos políticos, candidatos, testemunhas, eleitores, jornalistas e observadores nacionais e internacionais.

A isto acresce que a maior parte das funções executivas é levada a cabo por uma administração formada por um Secretariado Executivo Nacional e vários secretariados provinciais (artigo 35.º da Lei Orgânica). Este Secretariado tem os poderes executivos da CENI, sendo responsável por concretizar as decisões do Plenário.

Uma análise desta estrutura demonstra que começa por ser bastante inclusiva mas, devido à existência de variados órgãos executivos, estes podem funcionar como filtros e controladores das decisões plenárias, esbatendo a cadeia de responsabilidade. Por outro lado, este sistema, em

³⁶⁹ Cfr. CENI, **Missions et Organization**. Disponível na internet: <https://www.ceni.cd/missions-et-organisation-de-la-ceni-rdc>. [Consult. 01 janeiro 2019].

teoria, permite distinguir os aspetos políticos e operacionais da organização de eleições, limitando a interferência.

A verdade é que a CENI tem estado a ser objeto sistemático de críticas ao longo do processo eleitoral, e as acusações de fraude são múltiplas. A 2 de janeiro de 2019, após o ato eleitoral de 30 de dezembro, o abade Benoit Mukwanga Mwana Tambwe, secretário executivo provincial da Comissão Justiça e Paz em Lubumbashi, alertava e denunciava:

“Nous regrettons le fait qu’on ait expulsé nos observateurs et certains témoins dans certains bureaux de vote ici à Lubumbashi. C’est à la Commission nationale d’en tirer les conclusions selon les rapports que nous leur envoyons. Nos observateurs sont passés le matin ici. Ils n’ont pas eu accès à ces bureaux-là parce qu’il y avait des policiers qui n’ont pas permis qu’ils entrent pour vérifier ce qui se passe à l’intérieur. Certains bureaux affichent, d’autres n’affichent pas. Après on expulse les témoins et les observateurs. Que peut-on tirer comme conclusion? On attend jusque-là. Nos observateurs qui sont passés pour demander les résultats n’ont pas eu ces résultats parce qu’on leur a dit : “non, on n’a pas encore affiché, attendez qu’on affiche et vous aurez les résultats”. Il y a des endroits où le dépouillement s’est fait sans observateurs. C’est un fait, oui³⁷⁰.”

6.7. Moçambique

Moçambique tem uma história que apresenta similitudes com Angola. Uma luta intensa pela independência, que ocorreu em 25 de junho de 1975 a que se seguiu uma guerra civil (1976-1992)³⁷¹. Contudo, alguns aspetos são diferenciados, sendo o principal o facto de terem existido vários Presidentes da República e diversas transições de poder, embora sempre dentro do mesmo partido, a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique). O primeiro Presidente da República foi Samora Machel, a que sucedeu em 1986, Joaquim Chissano que abandonou o poder em 2005, sucedendo-lhe Armando Guebuza (2005-2015) e presentemente é Filipe Nyusi que ocupa o cargo.

As eleições democráticas começaram em 1994 debaixo da observação da ONU, e desde então têm-se sucedido, dando sempre a FRELIMO como vencedora, o que tem criado variadas tensões. No entanto, em termos formais o processo eleitoral tem todos os componentes de umas eleições livres e justas.

³⁷⁰ Congo Synthese. Élections en RDC: des cas de fraudes signalés dans plusieurs villes du pays.. Disponível em: <https://congосynthese.com/elections-en-rdc-des-cas-de-fraudes-signales-dans-plusieurs-villes-du-pays/>. [Consult. 03 janeiro 2019].

³⁷¹ Foram contendores da Guerra Civil moçambicana a Frelimo e a Renamo. Este último movimento Resistência Nacional Moçambicana representava, grosso modo, os interesses mais alinhados com o Ocidente durante a Guerra Fria, enquanto a Frelimo estava alinhada com Moscovo, no fundo replicando a dicotomia angolana MPLA/Bloco soviético v. UNITA/Ocidente.

Neste momento, a legislação base resulta da Lei n.º 8-2014, de 12 de Março, altera e república a Lei n.º 5/2013, de 22 de Fevereiro, referente as funções, composição, organização, competência e funcionamento da CNE e da Lei n.º 9-2014, de 12 de Março, altera e república Lei n.º 6/2013, de 22 de fevereiro, que estabelece as funções, composição e funcionamento da Comissão Nacional de Eleições.

Em Moçambique existe uma Comissão Nacional de Eleições. A essa Comissão compete ser “órgão do Estado, independente e imparcial, responsável pela supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais.”³⁷²As suas competências são “Garantir que os recenseamentos e os processos eleitorais se organizem e se desenvolvam com ética e em condições de plena liberdade, justiça e transparência; assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos do processo eleitoral; assegurar a igualdade de oportunidade e de tratamento dos partidos políticos, coligações de partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores proponentes em todos os atos do processo eleitoral.”³⁷³. Por sua vez a sua composição compreende dezassete vogais, sendo um presidente e dois vice-presidentes, distribuídos da seguinte maneira:

- Cinco representantes da FRELIMO;
- Quatro representantes da RENAMO;
- Um representante do MDM;
- Sete membros das organizações da sociedade civil.

Há dois aspetos a referir relativamente à CNE de Moçambique que merecem destaque pela sua particularidade. O primeiro é que a CNE não é a organizadora direta do processo eleitoral, afigurando-se que as suas funções são mais de garantia e supervisão, assemelhando-se, nesse caso, ao modelo português, e distinguindo-se do Congo e Angola. O segundo aspeto é o da composição. Ao contrário de Angola, os representantes do partido dominante não têm maioria na CNE, cabendo aos representantes da sociedade civil um papel determinante em eventuais desempates.

Desta forma existe um outro órgão, denominado STAE-Secretariado Técnico da Administração Eleitoral, a quem compete organizar, executar e assegurar as atividades técnico-administrativas dos recenseamentos e processos eleitorais³⁷⁴. O STAE é dirigido por um diretor-geral e em termos jurídicos tem a natureza de serviço público personalizado de administração

³⁷² CNE – **Competência e Composição da CNE**. Disponível em: http://www.stae.org.mz/Home/Gestao_conteudo_estatico?categoria=cne. [Consult. 04 janeiro 2019]. Cfr. também os artigos 3.º, 6.º, 8.º e 9.º da Lei n.º 9/2014, de 24 de fevereiro.

³⁷³ *Idem*.

³⁷⁴ Artigo 48.º da Lei 9/2014, de 24 de Fevereiro, publicado do Diário da República n.º 38/2014, Série I de 2014-02-24.

eleitoral. No fundo, o STAE corresponde ao antigo STAPE português e vê-se que Moçambique seguiu mais de perto o modelo de organização eleitoral português que assenta em serviços técnicos vigiados por comissão.

6.8. Cabo Verde

Já a República de Cabo Verde é apresentada habitualmente como um caso de sucesso democrático³⁷⁵. Na verdade, desde que abandonou o sistema de partido único em 1991, iniciou um processo de democratização que permitiu realizar seis eleições legislativas e presidenciais com alternância partidária, ultrapassando assim os testes essenciais para ser considerada uma democracia operante³⁷⁶.

A legislação cabo-verdiana acerca de eleições encontra-se essencialmente vertida num Código Eleitoral aprovado em 1999³⁷⁷, que foi objeto de várias revisões. A organização eleitoral aí prevista assenta numa Comissão Nacional de Eleições que é caracterizado como um órgão da administração eleitoral que exerce a sua competência relativamente aos atos de recenseamento e de eleições para titulares dos órgãos do poder político (artigo 10.º). A Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e permanente que funciona junto da Assembleia Nacional (artigo 11.º). “A sua composição compreende cinco cidadãos de reconhecida idoneidade, eleitos pela Assembleia Nacional por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções. O presidente e vice-presidente são eleitos pela própria CNE de entre os seus membros e o membro mais jovem desempenhará as funções de secretário” (artigo 12.º). O mandato dos membros tem a duração de seis anos, renovável apenas por uma única vez (artigo 13.º). Há ainda que referenciar o artigo 15.º, n.º 1 que dispõe que os membros da CNE local são independentes, inamovíveis e irresponsáveis pelas suas decisões e votos no exercício das suas funções, tal como acontece com os magistrados judiciais.

A par com a CNE, as eleições processam-se através da participação de entidades locais e municipais que asseguram a constituição das assembleias de voto e os apuramentos, existindo

³⁷⁵ RODRIGUES, Anildo Lopes – **A democracia Cabo-verdiana e os pequenos partidos políticos**. Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16062015-13217/publico/2015_AnildoLopesRodrigues_VCorr.pdf. [Consult. 07 janeiro 2019]. Ver também Estudo coloca Cabo Verde como 33.ª melhor democracia do mundo, Expresso das Ilhas, 12 Set. 2018.. Disponível em: <https://expressodasilhas.cv/política/2018/09/12/estudo-coloca-cabo-verde-como-33ª-melhor-democracia-do-mundo/60007>. [Consult. 07 janeiro 2019].

³⁷⁶ Cfr. LOPES RODRIGUES, Anildo – *op.cit.*, p. 9

³⁷⁷ LEI N.º 92/V/99.

uma grande descentralização no processo (artigos 214.º, 216.º, 224.º e 225.º). Por exemplo, o apuramento em cada círculo eleitoral compete a uma assembleia geral do círculo composta pelas seguintes entidades (artigo 225.º, n.º 1):

- a) o Delegado da Comissão Nacional de Eleições no círculo, que preside;
- b) o Procurador da República na comarca correspondente ao círculo eleitoral;
- c) o Conservador dos registos e notariado ou o delegado dos registos conforme couber, na área do círculo eleitoral;
- d) o Secretário da câmara municipal correspondente ao círculo eleitoral;
- e) o Secretário da assembleia municipal correspondente ao círculo eleitoral.

É interessante anotar que a disciplina jurídica da organização das eleições em Cabo Verde é bastante simples e eficiente. Uma pequena CNE com características quase judiciais como demonstra o artigo 15.º do Código Eleitoral e um sistema de recenseamento e apuramento bastante descentralizado que evita, tanto quanto possível, interferências externas. Nessa medida, a estrutura organizativa cabo-verdiana contribui para o sucesso da sua democracia.

6.9. Conclusões sobre a evolução da organização eleitoral em África

O fator constante que surpreendemos desta breve incursão dentro dos sistemas de administração eleitoral em vários países africanos é o surgimento de comissões independentes para o efeito. Este é o aspeto essencial.

Na África do Sul, a comissão *ad hoc* que tomou conta das primeiras eleições gerais sul-africanas em 1994 foi substituída por um órgão constitucional permanente em 1996. A Constituição de 1996 criou uma Comissão Eleitoral, qualificada como uma das “instituições do Estado ao serviço da democracia”, que ficou responsável perante a Assembleia Nacional.

Em relação ao Botswana, em 1997 foi estabelecida uma Comissão Eleitoral Independente presidida por um juiz do Supremo Tribunal.

O Senegal caminha para a criação de uma Comissão Eleitoral, embora neste momento, a organização eleitoral ocorra na égide do Ministério do Interior, num denominado Observatório Nacional de Eleições, que é uma espécie de embrião de Comissão. Na República Democrática do Congo, existe uma comissão eleitoral independente (CENI), composta por representantes dos partidos e membros da sociedade civil. Esta Comissão conta com vários organismos de

apoio administrativo. Em Moçambique foi seguido o modelo português com um Secretariado Técnico que organiza tecnicamente as eleições e uma Comissão que supervisiona, e em que os membros da sociedade civil têm um papel preponderante.

Finalmente, Cabo Verde também tem uma Comissão Eleitoral que funciona junto da Assembleia Nacional e os seus membros são equiparados essencialmente a magistrados judiciais. Acresce que o sistema de recenseamento e apuramento é bastante descentralizado e plural.

CAPÍTULO 7.

A DEMOCRACIA EM ANGOLA

7.1. Introdução e Generalidades³⁷⁸

Em 11 de novembro de 1975, Angola proclamou a independência da velha potência colonizadora- Portugal. O novo Estado africano denominou-se República Popular de Angola e seguiu como modelo de orientação política, económica e social aquele baseado no marxismo por inspiração da União Soviética³⁷⁹. Em termos de participação política foi adotado o monopartidarismo, que permitiu que o MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) ficasse o partido único. Como a ideologia política seguida foi a marxista – leninista, predominou o centralismo político no processo político de decisão³⁸⁰ e a supremacia do Estado na economia. No entanto, estas opções não eram pacíficas e desde o início de 1975 que borbulhava uma guerra civil em Angola, que se intensificou nos meses anteriores e posteriores à declaração de independência³⁸¹.

Poderemos dizer que o primeiro documento que marca o início do processo constitucional auto-determinativo em Angola foi o Acordo de Alvor, assinado em 15 de janeiro de 1975, que resultava de negociações entre Portugal e os três movimentos mais relevantes que participaram na guerra de independência angolana³⁸². Com relevância para a estruturação política da futura nação, este documento previa a realização de eleições gerais para uma Assembleia Constituinte que, por sua vez e como o nome indica, elaboraria uma constituição. Assim, pretendia-se estribar o novo país indelevelmente na soberania popular e democrática. Não foi isso que aconteceu. O processo histórico precipitou-se e rapidamente instalou-se uma guerra civil entre os vários movimentos. Como descreve Alberto Oliveira Pinto, “A 6 de Junho, travava-se a primeira grande batalha de Luanda, que desmembrava definitivamente o Governo

³⁷⁸ Como referido no início na parte expositiva deste capítulo seguimos o texto da nossa dissertação de mestrado intitulada “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. 12 janeiro 2019].

³⁷⁹ MEREDITH, Martin – *op. cit.*, pp. 144-136.

³⁸⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Língua Portuguesa: Caminhos de um Constitucionalismo Singular**. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 165 e ss.

³⁸¹ PINTO, Alberto Oliveira – **História de Angola: da pré-história ao início do século XXI**. Lisboa: Mercado das Letras, 2015, p.750.

³⁸² GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Angola**, Lisboa-Luanda: IDILP, 2014, p. 107.

de Transição. Pela primeira vez, a FNLA e a UNITA aliaram-se, acusando o MPLA de ser o principal provocador dos conflitos”³⁸³.

A verdade é que chegada a data da independência, 11 de novembro, não houve uma, mas duas declarações de independência. A do MPLA em Luanda e a conjunta da FNLA e UNITA no Huambo. O MPLA proclamava a República Popular de Angola, enquanto a UNITA e a FNLA estabeleciam a República Democrática de Angola³⁸⁴. A primeira foi geralmente reconhecida internacionalmente, designadamente pela ONU e a OUA, já a segunda não obteve reconhecimento internacional. Com exagero, o historiador Oliveira Pinto qualifica-se como “arquitetada pela CIA”³⁸⁵.

Não estudando aqui as variadas vicissitudes constitucionais que ocorreram na denominada República Democrática de Angola e nas partes do país que ficaram debaixo do comando da UNITA, concentramo-nos na República Popular de Angola, uma vez que foi esta que técnica e historicamente gerou a atual República de Angola.

Assim, a primeira norma constitucional a surgir na República Popular de Angola liderada pelo MPLA foi a Lei Constitucional de 1975, que foi objeto de várias revisões e vigorou até 1991³⁸⁶. Esta norma fundamental, no dizer de Bacelar Gouveia “acusava a influência do constitucionalismo soviético, ainda que tivesse introduzido importantes alterações marcando alguma originalidade angolana”³⁸⁷. O que se passava é que a constituição entregava ao partido único MPLA a direção política, económica e social da Nação. Mais abaixo veremos a estrutura orgânica desta norma, sendo importante anotar que houve desde início uma certa presidencialização do sistema. O Presidente da República era simultaneamente o Chefe de Estado, Presidente do Conselho da Revolução e Presidente do MPLA. Sucederam-se várias revisões da lei, que de um modo geral reforçaram o papel do Presidente e do MPLA.

Estabelece-se, assim, desde o início aquela que será uma das características predominantes do constitucionalismo angolano até ao presente: a superlatividade e centralismo do papel do Presidente da República. Enganam-se, por isso, aqueles que atribuem esse desiderato à Constituição de 2010 para se adequar a José Eduardo dos Santos, que como veremos adiante criou um recorte da figura presidencial com amplos poderes. De facto, desde o início que o papel do Presidente da República sempre foi forte e determinante em termos normativos. Possivelmente, a explicação para tal residirá na necessidade que a nação sentia de

³⁸³ PINTO, Alberto Oliveira – *op.cit.*, p. 730.

³⁸⁴ *Idem*, p. 734.

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, pp. 109 e ss.

³⁸⁷ *Idem*, p. 110.

ter uma figura unificadora de referência num tempo de luta interna e eventual perigo de desagregação do país.

Entre 1975 e 1992 não houve eleições gerais, uma vez que o sistema marxista previa um modo diferente de escolher as lideranças, seguindo a fórmula dos soviéticos, i.e., as pequenas células eletivas escolhiam os corpos superiores e assim sucessivamente. E simultaneamente a guerra civil impedia qualquer tentativa de lançar um processo eleitoral a nível nacional³⁸⁸.

As eleições começam a ocorrer a partir de 1992, data em que se tenta pela primeira vez proceder a um sufrágio livre, justo e universal.

Estas eleições resultam dos denominados acordos de Bicesse patrocinados por Portugal e que culminaram com a assinatura de um Acordo de Paz entre José Eduardo dos Santos, Presidente da República Popular de Angola e do MPLA e Jonas Savimbi, dirigente supremo da UNITA, em 31 de maio de 1991. No âmbito do processo conducente ao acordo foi aprovada uma “revisão” à Lei Constitucional de 1975, que na realidade alterou a natureza e fundamento da Constituição angolana. Essa alteração deu-se com a aprovação da Lei n.º 12/91, de 6 de maio. Por esta lei consagrou-se formalmente um Estado de Direito Democrático traduzido nas seguintes medidas³⁸⁹:

- Abolição das referências ao MPLA como partido único;
- Alusão a pluripartidarismo e ao sufrágio direto e universal na escolha de órgãos políticos.
- Reconhecimento do pluralismo nos setores da propriedade.

As modificações introduzidas por esta lei de revisão constitucional foram de monta, alterando a natureza formal e normativa do regime. Tal fato leva muitos autores a considerar que aqui terminou a I República e se iniciou um novo período constitucional³⁹⁰.

Na sequência desta primeira lei de 1991, fundadora, como se referiu, de um novo regime normativo, surge uma nova lei de revisão constitucional, a Lei n.º 23/92, de 16 de setembro. Esta norma desenvolve o texto de 1991 e destacam-se os seguintes aspetos:

- A República Popular de Angola passa a designar-se República de Angola;
- O Estado de Direito Democrático é assumido, definitivamente, como paradigma constitucional, o que origina o reforço dos direitos fundamentais;
- É criado um Tribunal Constitucional³⁹¹.

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ Seguimos a lição de GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 116.

³⁹⁰ Ver por todos GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 117.

³⁹¹ Ainda GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 119. Não concordamos, contudo, com a expressão utilizada para definir o sistema de poderes como “semipresidencialismo presidencializante”. Entendemos que o sistema foi

Como veremos abaixo, foi neste contexto que se realizaram as primeiras eleições gerais multipartidárias em Angola em 29 e 30 de setembro de 1992. Esta primeira tentativa eleitoral não resultou, pelo contrário, fez reacender a guerra civil que perdurava no país desde 1975. Como refere Alberto Oliveira Pinto “muito sangue haveria de correr, entretanto, pelo país”³⁹².

Tal não impediu que em Luanda fosse investida a nova Assembleia Nacional resultante das eleições, embora sem a participação dos deputados da UNITA. Contudo, um novo governo sob a chefia de Marcolino Moco, tomou posse, debaixo da égide do Presidente José Eduardo dos Santos que se manteve na chefia do Estado. Neste governo, já participaram alguns elementos da UNITA, que, entretanto, viu alguns dos seus deputados eleitos tomar o lugar na Assembleia. Na prática isto representou uma cisão na UNITA entre os que ficaram em Luanda e colaboraram com o governo do MPLA e os que voltaram ao combate no mato.

Desde essa época, por motivos variados a UNITA foi perdendo terreno acabando por ser derrotada e Jonas Savimbi morto em 2002. Durante este tempo, e até 2008, a Assembleia Nacional continuou a funcionar nos termos em que tinha sido eleita em 1992. O Presidente da República José Eduardo dos Santos foi continuando no seu cargo sem que ficasse precisamente estabelecida a sua legitimidade. Era por ter sido designado Presidente da República em 1979? Ou por se considerar que o seu adversário desistira nas eleições de 1992 e então Eduardo dos Santos seria Presidente automaticamente? Não foi claro do ponto de vista jurídico-constitucional, mas o fato é que tal se tornou irrelevante, uma vez que os poderes presidenciais continuaram a ser exercidos de fato de direito por José Eduardo.

Apenas em 2008 sucede o segundo ato eleitoral, este já percorrido por uma certa normalidade. Em 2012, de novo ocorrem eleições, que pacificamente elegem os órgãos políticos. E em 2017, repetem-se as eleições gerais, assegurando uma transição pacífica do poder presidencial de José Eduardo dos Santos para João Lourenço.

Presentemente, Angola tem uma Constituição, aprovada em 2010, após as eleições em 2008. Bacelar Gouveia³⁹³ defende a plenitude democrática desta Constituição ao assinalar:

A natureza democrática do Estado Angolano, não suscitando qualquer espécie de dúvida, não deixa de ser solenemente proclamada nos preceitos iniciais do respetivo articulado constitucional, princípio democrático que na CA, se assume como um princípio geral de Direito Constitucional, atravessando todo o seu articulado.

sempre presidencial, mais ou menos mitigado. Não é o facto de existir um primeiro-ministro que torna o sistema semi-presidencial. O importante é a preponderância que o Presidente da República assume, e este sempre foi predominante no sistema angolano.

³⁹² PINTO, Alberto Oliveira – *op.cit.*, p. 762.

³⁹³ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 193.

Detalharemos, de seguida, os aspetos mais importantes em termos eleitorais do processo político-constitucional que acabámos de descrever.

7.2. As eleições em Angola

Após a revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal, foi estabelecido um regime transitório para a independência de Angola que culminou com a assinatura em 1975 do acordo de Alvor. Aqui ficou reconhecido o direito à autodeterminação de Angola. A proclamação da independência da Angola dá-se a 11 de novembro de 1975, data em que é, também, aprovada a Lei Constitucional de 1975, dando assim, início à Primeira República³⁹⁴, como já mencionámos acima.

A Lei Constitucional de 1975 (LC 1975) continha os princípios fundamentais de organização e funcionamento do poder político, onde o MPLA era colocado como dirigente da Nação na construção de um Estado Democrático popular (Art.º 2.º da Lei Constitucional) de 1975. Relativamente à organização do poder político, a LC de 1975 estabelecia que o Chefe de Estado e Presidente do Conselho da Revolução era o Presidente da República, e que o Conselho da Revolução tinha funções legislativas e de condução da política externa. Quanto ao Governo era o órgão executivo e podia exercer alguns poderes legislativos por delegação do Conselho da Revolução³⁹⁵.

Foi implementado o sistema de partido único – o chamado Partido-Estado-Nação³⁹⁶. É consabido que entre 1975 e 1991 o país esteve ininterruptamente em guerra civil.

Como já escrevemos noutra local para preparar os acordos de Bicesse de maio de 1991, foi elaborada:

“ (...) a Lei Constitucional 12/91, de 6 de março. Esta norma efetuou modificações alargadas no modelo constitucional que implicaram uma alteração formal radical do sistema político e económico. Angola evoluiu dum estado de partido único para uma democracia

³⁹⁴ Cfr. ALMEIDA, Adão de – **Estudos de Direito Público e Matérias Conexas**. Luanda: Casa das Ideias, 2009, p. 22.

³⁹⁵ A revisão de 1980 foi muito relevante pois introduziu a Assembleia do Povo que marca o fim do período revolucionário-constitucional em que é suprimido o Conselho da Revolução e criada a referida Assembleia do Povo. Cfr. FEIJÓ, Carlos Maria (coord.) – **Constituição da República de Angola: Enquadramento Histórico e Trabalhos Preparatórios**. Coimbra: Almedina, 2015, pp. 22-23.

³⁹⁶ Sobre esta época ver CORREIA, António; SOUSA, Bornito de – **Angola: História Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1996, pp. 21-23 e 177-190.

semipresidencialista e multipartidária³⁹⁷. As alterações constitucionais traduziram-se, concretamente, na introdução das condições necessárias para a implantação da democracia multipartidária, e formas de garantia e reconhecimento dos direitos fundamentais dos cidadãos. Também existiu a consagração constitucional dos princípios basilares de uma economia de mercado. Para o sucesso dos acordos de Bicesse foram introduzidas na lei fundamental garantias da realização de eleições multipartidárias assentes no sufrágio universal, direto e secreto³⁹⁸.”

Como afirma Carlos Feijó³⁹⁹ há “um inequívoco percurso indissociável da transição política e da transição constitucional-porque de transições siamesas se tratam. Em 1992, de modo a garantir a consolidação da paz e da democracia, estabeleceram-se os contornos essenciais do sistema político – as competências dos órgãos de soberania, relativos à organização e o funcionamento do Estado. Foi alterada a designação do Estado para República de Angola⁴⁰⁰”. O órgão “legislativo passou a ser a Assembleia Nacional, reforçaram-se as garantias dos Direitos Fundamentais e foi consagrada a separação e a interdependência de poderes”⁴⁰¹.

Já detalhámos no passado que:

“Em 29 e 30 de setembro de 1992, realizaram-se as primeiras eleições gerais, nas quais foram eleitos os Deputados à Assembleia Nacional que seriam incumbidos da tarefa de elaborar a constituição da República de Angola.

As Leis Constitucionais de 1991/ 1992 foram no fundo uma pré-Constituição, pois, para além do princípio democrático e de Estado de Direito⁴⁰², consagravam um catálogo de direitos fundamentais, sistema de organização de poder político e os mecanismos básicos de controlo da constitucionalidade⁴⁰³. Para além disso, permitiam o sufrágio universal e a formação de partidos políticos diferentes⁴⁰⁴”.

³⁹⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Angola**. Lisboa-Luanda: IDILP, 2014, pp.109 e ss.

³⁹⁸ BESSA, Sebastião Jorge – **“O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres”**. Lisboa, 2014. Dissertação de Mestrado em ciências políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. 12 novembro 2017].

³⁹⁹ FEIJÓ, Carlos – *op.cit.*, p. 25.

⁴⁰⁰ Retomando as palavras de BESSA, Sebastião Jorge – **“O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres”**. Lisboa, 2014. Dissertação de Mestrado em ciências políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>.

⁴⁰¹ ALMEIDA, Adão de – *op. cit.*, p. 25.

⁴⁰² MACHADO, Jónatas (*et al.*) **Direito Constitucional Angolano**. Coimbra: Almedina. 2013, pp. 41- 43.

⁴⁰³ LUACUTI, Adalberto – **Génese da Constituição Angolana de 2010: O Jornalismo ao Serviço do Direito**. Luanda: Mayamba, 2013, p. 27

⁴⁰⁴ BESSA, Sebastião Jorge – **“O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres”**. Lisboa, 2014. Dissertação de Mestrado em ciências políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em:

Nos termos da Lei Constitucional de 1992, o Presidente da República seria eleito por sufrágio universal direto (Art.º 57.º), por cinco anos com a possibilidade de ser reeleito por mais dois mandatos consecutivos ou interpolados (Art.º 59.º). Os Deputados à Assembleia Nacional eram eleitos nos termos do Art.º 79.º) e exerciam o poder legislativo nos termos dos artigos. 88.º e seguintes, e 111.º, nº 1, alínea b). O Presidente da República podia dissolver a Assembleia Nacional nos termos e com os limites do Art.º 95.º A Lei Constitucional garantia ainda a independência dos juízes (Art.º 127.º. Instituíu um Tribunal Constitucional (artigos 134.º e 135.º) para a fiscalização de inconstitucionalidade por ação e por omissão (artigos. 153.º a 157.º). Já referimos que se tratava “de um conjunto de normas constitucionais que procuravam criar um regime democrático”^{405/406} e encaminhar Angola para um regime pluripartidário e constituir-se como um Estado de Direito Democrático.

As eleições geraram os resultados para a ocupação de lugares na Assembleia Nacional que conferiram a seguinte representação dos partidos políticos. O MPLA obteve 129 deputados, a UNITA, 70, o PRS 6, o PLD,3, e a FNLA,5⁴⁰⁷.

No entanto, as eleições de 1992 não obtiveram sucesso nem garantiram a paz. Pelo contrário, a guerra civil recrudescer e continuou mais um decénio. Consequentemente, a Lei Constitucional de 1992 teve uma vigência ténue, incluindo-se aqui a provisoriedade das instituições políticas e os titulares de órgãos políticos⁴⁰⁸. De notar que estes acontecimentos originaram o surgimento do GURN-Governo de Unidade e Reconciliação Nacional que incluiu membros dos vários partidos concorrentes às eleições legislativas de 1992 em proporção aos resultados eleitorais efetivos⁴⁰⁹, como também já notámos no capítulo anterior.

Com o fim do conflito em 2002, inicia-se um processo eleitoral que culmina nas eleições legislativas de 2008. Explicitámos em trabalho anterior que⁴¹⁰:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf> [Consult. 19 novembro 2017]: sobretudo as páginas 52 e 53.

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

⁴⁰⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 36.

⁴⁰⁷ Ver DOMINGUES, Carlos Alberto – **Angola: Guerra, Justiça e Paz**. 2.ª edição. Ed. Autor, p.182.

⁴⁰⁸ Acerca da evolução constitucional Angolana ver GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional**. p. 163 e ss. Também MACHADO, Jónatas – **Direito Constitucional Angolano**. Coimbra: Coimbra editora, 2013, pp. 36 e ss.

⁴⁰⁹ Sobre o fracasso das eleições de 1992 ver ANSTEE, Margaret – **Orfão da Guerra Fria: Radiografia do Colapso do Processo de Paz Angolano 1992/93**. Porto: Campo das Letras, 1997.

⁴¹⁰ BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014. Dissertação de Mestrado em ciências políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult 19 novembro 2018].

“Em 2008 foi eleita a Assembleia Nacional que asseguraria a finalização do processo de transição constitucional iniciado em 1991 com a consagração da democracia multipartidária, as garantias dos direitos e liberdades fundamentais e o sistema económico de mercado⁴¹¹.

Os resultados das eleições de 2008 configuraram uma Assembleia Nacional caracterizada pela esmagadora maioria do MPLA. As eleições legislativas de 2008 foram as segundas eleições realizadas em Angola desde a sua independência em 1975, tendo sido consideradas uma oportunidade histórica para Angola entrar numa nova fase de normalização democrática. Os resultados eleitorais para a ocupação de lugares na Assembleia Nacional 2008 foram 191 lugares para o MPLA, 16 para a UNITA, 8 para o PRS, 2 para a ND e 3 para a FNLA⁴¹².”

Previamente, existiram duas alterações à Lei Constitucional de 1992. A primeira alteração aconteceu em 1996, realizada pela Lei n.º 18/96, de 14 de novembro. Esta lei prolongava o mandato dos deputados eleitos em 1992 até ao momento em que as circunstâncias derivadas de reatamento da guerra civil o exigissem; reconhecia o GURN-governo de unidade e reconciliação nacional e condicionava a realização de novas eleições à aprovação de uma nova constituição⁴¹³. Contudo, em 2005, ocorre uma nova revisão, agora para afastar a exigência prévia de uma nova constituição antes de qualquer processo eleitoral. Foi esta Lei n.º 11/05, de 21 de setembro que abriu a possibilidade da realização de eleições em 2008, previamente a qualquer aprovação de uma constituição. E assim se procedeu, ocorrendo as eleições em 2008, com os resultados enunciados.

Segundo escreve Bacelar Gouveia⁴¹⁴, a Assembleia Nacional eleita em 2008 tinha um mandato para “rever a Lei Constitucional e aprovar uma Constituição por decisão aprovada por dois terços dos deputados em efetividade de funções. O seu mandato foi concretizado em 2010 com a elaboração e aprovação da Constituição” com 186 votos a favor e 2 abstenções, e nenhum voto contra. A Constituição da República de Angola foi promulgada a 5 de fevereiro de 2010⁴¹⁵.

Uma Constituição inovadora, no dizer de Adalberto Luacuti⁴¹⁶. Bacelar Gouveia afirma que “A atual Constituição da República de Angola – a CRA – foi elaborada no âmbito de um

⁴¹¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, pp. 118 e ss.

⁴¹² Cfr. DOMINGUES, Carlos Alberto – *op.cit.*, p. 195.

⁴¹³ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op. cit.*, p. 122.

⁴¹⁴ *Ibidem*.

⁴¹⁵ Seguimos de perto a nossa exposição em BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014. Dissertação de Mestrado em ciências políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. 19 novembro 2018].

⁴¹⁶ LUACUTI, Adalberto – *op.cit.*, p. 179.

rigoroso procedimento que juntou a legitimidade democrática parlamentar e presidencial e a legitimidade tecnocrática de ilustres constitucionalistas”⁴¹⁷.

7.3. Evolução histórica dos Órgãos de Administração Eleitoral em Angola

As primeiras eleições multipartidárias em Angola ocorreram em 1992, como temos vindo a referir. É verdade que o Acordo do Alvor celebrado em 15 de janeiro de 1975 previa no seu artigo 40.º a realização de umas eleições gerais para uma Assembleia Constituinte, que como o nome indica iria elaborar e aprovar a Constituição que regeria o país após a independência. Também já sabemos que tais eleições nunca se realizaram.

Angola acabou por adotar um sistema político de inspiração marxista⁴¹⁸ de base soviética⁴¹⁹ onde não havia lugar a eleições multipartidárias, mas a uma eleição para a Assembleia do Povo, instituída nos termos do artigo 34.º da Lei Constitucional da República Popular de Angola de 11 de novembro de 1975 como órgão supremo do Estado. Uma primeira regulamentação surgiu estabelecida pela Lei n.º 1/86, de 5 de fevereiro, que estabeleceu os variados órgãos do poder popular (artigo 1.º) e definiu o funcionamento das várias organizações de base popular submetendo-as ao princípio do centralismo democrático (artigo 37.º).

Em 1980, pela Lei n.º 8/80, de 24 de setembro, o Conselho da Revolução angolano aprovou uma Lei Eleitoral promulgado pelo já Presidente da República José Eduardo dos Santos. Por essa lei era definida a forma de eleição dos deputados à Assembleia do Povo. Assim, o artigo 9.º da Lei traçava o perfil dos deputados estabelecendo como requisito que fossem os “politicamente mais ativos e experimentados, dedicados à causa da aliança operário-camponesa, os decididos a defender as conquistas revolucionárias contra todas as forças da reação interna e externa, os que sejam exemplares no trabalho, os que gozem da confiança dos trabalhadores e que sejam capazes de dirigir e mobilizar as massas para as tarefas da Reconstrução Nacional, rumo à edificação da Sociedade Socialista”. Se estes eram os requisitos a que deviam obedecer os candidatos a deputados, o artigo 10.º esclarecia que competia apenas ao MPLA, à União Nacional dos Trabalhadores-UNTA e à OMA, Organização da Mulher Angolana a indicação de quem seria candidato. Depois desta escolha feita pelas organizações

⁴¹⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 122.

⁴¹⁸ PINTO, Alberto Oliveira – **História de Angola: Da Pré-História ao Início do Século XXI**. Lisboa: Mercado de Letras, 2015, pp.737 e ss.

⁴¹⁹ Sobre o sistema eleitoral soviético ver FRIEDGUT, Theodore – **Political Participation in the USSR**. Princeton: Princeton University Press, 2014.

mencionadas, os candidatos eram apresentados à população (artigo 12.º), sendo que a organização do processo eleitoral cabia a uma denominada Comissão Nacional de Instituição dos Órgãos do Poder Popular (artigo 14.º e 15.º). O processo de eleição dos deputados estava regulado pelos artigos 34.º e seguintes que determinavam como se processava essa eleição. Na verdade, existia uma sovietação do processo em que células iam elegendo outras células que por sua vez elegiam a Assembleia num processo controlado pelo MPLA e organizações afiliadas. Os deputados eram eleitos pelas Conferências Eleitorais de Província compostas pelos deputados às Assembleias Provinciais e pelos delegados às Conferências Eleitorais, estes e aqueles por sua vez eram eleitos por organismos de bairro e empresas e por aí adiante, sempre na égide do Partido.

A Comissão Nacional de Instituição dos Órgãos do Poder Político é o antepassado da atual Comissão Nacional Eleitoral, contudo, não aferia processos competitivos democráticos, mas indicações unilaterais de um partido e suas organizações.

Em 1986, nova lei afina os mecanismos eleitorais, mas ainda dentro dum sistema marxista de Estado. Tratou-se da Lei n.º 11/86 de 8 de novembro. Aqui o processo indicativo de teor soviético mantinha-se, contudo era aperfeiçoado um mecanismo burocrático de organização do processo eleitoral em que começavam a surgir com autonomia crescente as Comissões Provinciais Eleitorais (artigo 27.º) e a Comissão Nacional Eleitoral. Esta tinha como funções estabelecer o calendário das eleições (artigo 32.º), e em articulação com as Comissões Provinciais Eleitorais a condução geral dos processos eleitorais, publicação das listas de candidatos a deputados, garantir que as eleições decorram de acordo com a lei, receber e examinar as reclamações quanto à validade das eleições, e confirmar e divulgar o resultado das eleições. Se bem que estando ainda debaixo dos auspícios de eleições controladas pelo MPLA a quem pertencia a indicação dos candidatos, já vislumbramos a criação de uma estrutura de organização e administração de eleições com a designação de Comissão Nacional Eleitoral em 1986.

Obviamente é em 1992, que esta estrutura sofre uma alteração significativa e passa a ter uma importância fundamental no processo eleitoral. Não se vai aqui recapitular os eventos que levaram às eleições de 1992 em que a ONU, liderada por Margaret Anstee, participou com o fito de garantir a sua realização e validade. Uma tarefa que não concluiu. Anstee enfatizou como a população angolana ansiava por estas eleições, no final de contas, as primeiras com vários

partidos que aconteceram no país. Mais de 90% da população inscrita votou, apesar das longas filas que se formaram e continuaram pela noite dentro.⁴²⁰

O enquadramento constitucional foi modificado, como já referimos pela aprovação de duas leis constitucionais, a Lei n.º 12/91 de 6 de maio e a Lei n. 23/92, de 16 de setembro. Em termos da orgânica dos processos eleitorais estas leis remetem para leis específicas sobre o processo eleitoral os elementos referentes à organização e administração de eleições.

Assim, a Lei n.º 5/92 de 16 de abril aprovou a Lei Eleitoral. Esta Lei regulava as eleições do Presidente da República e dos Deputados que passavam a ser eleitos por sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico (artigo 3.º). Cometia a um Conselho Nacional Eleitoral a coordenação, execução, condução e realização do registo eleitoral e todas as atividades relativas o processo eleitoral (artigo 12.º). As suas competências eram, entre outras, as seguintes (artigo 13.º):

- Organizar e dirigir o registo eleitoral;
- Organizar e dirigir as eleições presidenciais e legislativas;
- Proceder às operações de apuramento dos resultados das eleições e publicar os seus resultados gerais;
- Aplicar as disposições constitucionais e legais ao processo eleitoral;
- Aprovar os modelos dos vários formulários eleitorais, incluindo o boletim de voto;
- Proceder à distribuição dos tempos de antena;
- Apreciar a regularidade das receitas e despesas eleitorais.

Se repararmos, as funções do Conselho eram bastante abrangentes, maiores que as atuais da CNE. O Conselho era composto por dois órgãos (artigo 15.º):

- A Direção Geral das Eleições;
- Os Conselhos Provinciais Eleitorais.

Há aqui alguma falha na redação da Lei, uma vez que o próprio Conselho também era um órgão atuante com uma composição variada (artigo 14.º) e, por sua vez, a Direção Geral de Eleições tinha as suas competências fixadas por Regulamento (artigo 15.º) a aprovar pelo Conselho. Portanto, será mais correto afirmar-se que o Conselho era composto por três órgãos: o Conselho, a Direção e os Conselhos Provinciais. A verdade é que a Direção que teria funções mais executivas acabou por ser abolida formalmente na presente lei como veremos adiante.

⁴²⁰ ANSTEE, Margareth – **Orfão da Guerra Fria: Radiografia do Processo de Paz Angolano 1992/1993**. Porto: Campo das Letras, 1997, p. 9.

Margaret Anstee escreveu que houve muito pouco tempo e dinheiro para preparar estas eleições⁴²¹. Na realidade, Angola foi tratada como um “parente pobre” da comunidade internacional. Isto acabou por se refletir nos vários problemas e suspeitas que surgiram no processo e nunca foram ultrapassadas⁴²².

No entanto, não podem ser acarretadas culpas essenciais ao Conselho e aos seus órgãos pelo falhanço das eleições de 1992. Muitos autores referem o mau desenho dos Acordos de Bicesse, outros a fraca capacidade da missão da ONU, ainda outros o antagonismo irreduzível entre o MPLA e a UNITA⁴²³. Não é este o local para se analisar o problema, apenas para salientar que em termos legislativos uma estrutura com vista à organização e administração das eleições foi estabelecida, evoluindo em termos legislativos de outras estruturas já existentes na lei.

Em termos de natureza este Conselho Nacional ainda tem uma natureza provisória (ver Resolução 1/ 92 de 28 de fevereiro), no entanto, pela substância das suas funções já augura o estatuto independente que lhe foi dado pela Constituição de 2010.

Falhadas as eleições de 1992 e retomada a guerra civil, só voltarão a ter lugar eleições em 2008.

Para a preparação das eleições de 2008, as primeiras a ter lugar após o fim da guerra em 2002 foi aprovada nova legislação nas vestes da Lei n.º 6/05, de 10 de agosto. Esta Lei mantém as características do multipartidarismo, apesar da vitória do MPLA na guerra. Em termos de organização das eleições, tal tarefa é atribuída a um órgão independente e participado por várias entidades como o poder judicial (artigo 8.º). Mais à frente no artigo 154.º da norma é determinado que será atribuição de uma Comissão Nacional Eleitoral, órgão independente e participado, a coordenação, execução, condução e realização de todas as atividades e operações relativas às eleições, bem como a superintendência e supervisão dos atos de registo eleitoral, que ficam entregues a órgãos do poder executivo. As competências e composição da CNE são estabelecidas nessa norma e depois modificadas em 2008 (Lei n.º 5/08 de 18 de junho), onde a alteração mais importante na composição é a retirada de membros do poder judicial da sua composição, que voltarão a ser reintegrados mais tarde, como veremos.

⁴²¹ ANSTEE, Margareth – *op.cit.* pp. 10-11 e 70-71.

⁴²² WHEELER, Douglas L.; PELISSIER, René, in **História de Angola** (trad. do inglês), Lisboa, Tinta da China, 2009, p.367 e ss.

⁴²³ Uma boa síntese dos vários encontros e desencontros no processo de paz angolano encontra-se em SEBASTIÃO, André Monteiro – **O Processo de Paz em Angola: A dimensão Internacional do Conflito Armado de Gbadolite a Luena**. Universidade de Évora, 2015.

O que é importante sublinhar é que a natureza e as características essenciais da CNE ficam definidas desde essa época, sofrendo apenas pequenos ajustamentos.

7.4. A Constituição de 2010 e os princípios de direito eleitoral

A Constituição Angolana de 2010 é como refere Jónatas Machado um documento em que “sobressaem os valores da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade, da justiça, da democracia, da solidariedade, do progresso social e da paz. É sobre eles que assenta a República de Angola, como Estado Constitucional”^{424/425}.

Angola é um país que só recentemente conheceu a paz, e isso tem obviamente implicações jurídico-constitucionais⁴²⁶. “A República de Angola é um Estado Democrático de Direito no qual o povo exerce a soberania, de forma indireta através dos seus representantes políticos e direta através do referendo e outras formas de participação” (cfr. Artigo 3.º da CRA). “Os representantes políticos exercem toda a sua atividade em nome do povo”. O Artigo 4.º, n.º 1 estabelece claramente que o exercício do poder político deriva da obtenção de “legitimidade por processo eleitoral livre e democraticamente exercido”. Nos termos do Art.º 4.º n.º 2 “o poder político que é exercido através de meios violentos ou outras formas previstas na Constituição é considerado ilegítimo e criminalmente punível”.

Com esta Constituição pretende-se, referir que não se manteve distante das demais típicas de um Estado de direito, aliás, neste sentido, José Melo Alexandrino, frisa “(...), a CRA responde formalmente ao tipo constitucional do Estado democrático de direito (artigo 2.º), ainda que com diversas marcas de especificidades africanas e angolanas, designadamente as que entroncam nos precedentes 18 anos de constitucionalismo anómalo, durante todo o período da II República”⁴²⁷.

O artigo 105.º da CRA define como “Órgãos de soberania”: “O Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais”. “O Presidente da República e os Deputados à Assembleia Nacional são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico” (artigo 106.º da CRA). O sistema prescrito pela Constituição de Angola concentra no cargo do

⁴²⁴ MACHADO, Jónatas – *op.cit.*, p. 71.

⁴²⁵ Para uma visão crítica da Constituição, vide MIRANDA, Jorge – A Constituição de Angola de 2010. **O Direito**, ano 142.º (2010), I, pp. 9-38. Ver também para uma apreciação geral com uma visão diferente e contextualizada da Constituição, THOMASHAUSEN, André – O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010. *In Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, vol. I: Direito Constitucional e Justiça Constitucional*. Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012.

⁴²⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 36.

⁴²⁷ ALEXANDRINO, José Melo – **O novo constitucionalismo angolano**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013, p. 12.

Presidente da República, as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Comandante- em – chefe das Forças Armadas. “O poder executivo cabe ao Presidente da República que o exerce auxiliado por um Vice-Presidente, Ministros de Estado, Ministros e Secretários de Estado” (Art.º 108.º n.º 1 e 2 CRA). Seguindo José Melo Alexandrino, enfatizamos que “A centralidade do Presidente da República no sistema político e no sistema constitucional angolanos tem sido liminarmente reconhecida, tanto pela doutrina como pela jurisprudência constitucional”⁴²⁸.

Porém, numa análise paralela, por exemplo no direito português JORGE REIS NOVAIS expende que: “A legitimidade democrática recolhida na eleição popular directa constitui a fonte indiscutível do poder do Presidente da República no nosso sistema de governo”⁴²⁹.

Realça ainda que, (...), o Presidente da República não ser uma parte directamente interessada na competição e disputa político-partidárias, antes constituindo uma referência reguladora e de integração político-social de carácter nacional⁴³⁰.

Retomando para o nosso ordenamento jurídico, o Presidente da República “é eleito por sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico, nas listas dos Partidos ou Coligações de Partidos concorrentes às eleições gerais, pelos cidadãos angolanos maiores de dezoito anos de idade” (Art.º 106.º da CRA). “É eleito Presidente da República, o cabeça de lista do partido ou coligação de Partidos mais votado no quadro das eleições gerais”, devendo, entretanto, a candidatura ser apresentada conforme as disposições da lei eleitoral (artigos 28 e seguintes da Lei n.º 36/11, de 21 de dezembro- LOEG)⁴³¹. “O mandato do Presidente da República é de cinco anos e cada cidadão pode exercer até dois mandatos como Presidente da República”. Referimos oportunamente que⁴³²:

“Jorge Miranda adverte que “o sistema de governo angolano, não sendo, evidentemente, um sistema parlamentar, tão pouco se ajustaria ao modelo presidencial”⁴³³. Aliás, Miranda é crítico, afirmando que os poderes e modo de eleição do Presidente da República violam o princípio da separação de poderes e o sufrágio direto e universal dos órgãos políticos⁴³⁴ propendendo a CRA para uma espécie de bonapartismo. De acordo com Jorge Miranda, a característica determinante

⁴²⁸ ALEXANDRINO, José Melo – *op.cit.*, p. 19 e bibliografia aí citada.

⁴²⁹ NOVAIS, José Reis – *Semipresidencialismo: Teoria Geral e Sistema Português*. 2.ª Ed. Coimbra: Almedina, 2021, p231.

⁴³⁰ *Ibidem*.

⁴³¹ Publicada na 1ª Série do Diário da República n.º 245 de 21 de dezembro de 2011.

⁴³² BESSA, Sebastião Jorge – **“O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres”**. Lisboa, 2014. Dissertação de Mestrado em ciências políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. 23 novembro 2018].

⁴³³ MIRANDA, Jorge – *op.cit.*, p. 41.

⁴³⁴ *Idem*, p. 37.

no contraste com o presidencialismo, no atual sistema angolano é o sistema eleitoral, que garante a eleição simultânea dos deputados e do Presidente da República (arts. 109.º, e 143.º), o que elimina a independência dos dois poderes (o executivo e o legislativo)⁴³⁵.”

Leia-se o que determina o artigo 109.º da CRA sobre a eleição do Presidente da República. Determina este artigo que será eleito Presidente da República “o cabeça de lista, pelo círculo nacional, do partido político ou coligação de partidos políticos mais votado no quadro das eleições gerais.” Este cabeça de lista terá de ser designado expressamente no boletim de voto para os eleitores saberem de quem se trata e em quem votam. Esta norma identificativa que consta do artigo 109.º, n.º 2 afasta a possível acusação de que os eleitores elegem um Presidente da República sem conhecimento. Na verdade, o boletim de voto exprime cabalmente em quem estão a votar para Presidente da República. Por isso, Jorge Bacelar Gouveia afirma a verdadeira democraticidade do texto constitucional, garantida sobretudo pelo aresto do Tribunal Constitucional angolano n.º 111/ 2010⁴³⁶. Esse Acórdão⁴³⁷ decidido em 30 de janeiro de 2010, pronunciou-se sobre a “constitucionalidade” da nova Constituição face à Lei Constitucional de 1991, concluindo pela afirmativa e da seguinte forma:

1. No processo de elaboração e aprovação da Constituição da República de Angola, a Assembleia Nacional respeitou os procedimentos estabelecidos nos artigos 158.º e 160.º da Lei Constitucional, não tendo sido verificada qualquer violação das disposições atinentes aos limites formais (iniciativa, quórum de aprovação, procedimentos) e aos limites circunstanciais;
2. O artigo 132.º da Constituição, nos seus números 1 e 4, e na parte que se refere à possibilidade de o Vice-Presidente se tornar Presidente da República e exercer o respetivo mandato com a plenitude das suas funções, contraria o limite material da alínea d) do artigo 159.º da Lei Constitucional por ser em face desta obrigatório que a assunção do cargo de Presidente da República seja precedida da respetiva eleição baseada no sufrágio universal, direto e secreto;
3. O artigo 109.º da Constituição por conter uma omissão na previsão de indicação de voto do candidato a Presidente da República fragiliza a imediaticidade do voto e não salvaguarda a

⁴³⁵ Sobre os poderes presidenciais veja-se ainda BORNITO DE SOUSA – **Sistema Presidencialista Parlamentar defende Estado unitário**, ANGOP 4-11- 2009. [Consult. 11 abril 2016]. Disponível na internet: http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/politica/2009/10/45/Sistema-Presidencialista-Parlamentar-defende-Estado-unitario,9fa2e643-52ca-4cd4-abb1-db08dc3dbea8.html, e WEBBA, Mihaela – **Sistema de Governo e Eleição do Presidente da República em Angola**. Disponível em: http://www.correiodopatriota.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4002&Itemid=293; 27-Jan-2009. [Consult. 11 abril 2018].

⁴³⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 204.

⁴³⁷ Acórdão n.º 111/2010 do Tribunal Constitucional de Angola. Disponível na internet: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B7dbaf50c-d9b7-420e-930d-2d908d231402%7D.pdf>. [Consult. 15 maio 2016].

certeza jurídica próprio do Estado democrático de direito tutelado pela alínea c) do artigo 159.º da Lei Constitucional;

4. Que no demais do seu articulado a Constituição da República de Angola respeita os limites materiais do artigo 159.º da Lei Constitucional.

Portanto, o Tribunal Constitucional declarou “constitucional” uma nova Constituição, exceto naquilo que diz respeito a um detalhe: a obrigatoriedade de os boletins de voto conterem a indicação expressa do candidato a Presidente da República. E assim, diligentemente, se procedeu, e entrou em vigor a nova Constituição.

Respeitante a esta, como sublinhámos⁴³⁸, discordamos respeitosamente de Jorge Miranda, já que a fusão de poderes executivo e legislativo é uma característica das democracias modernas. Atendendo à Constituição Portuguesa, verificamos que um governo com uma maioria sólida na Assembleia da República está pouco limitado nos seus poderes- exceto pelos tribunais e pelo voto popular. O sistema angolano, por sua vez, não é muito diferente do sistema utilizado na República da África do Sul, já que um Presidente da República com amplos poderes é eleito por um parlamento saído de eleições⁴³⁹. Assim, o sistema angolano poderá ser considerado como um sistema de governo presidencial, dada a preponderância do Chefe de Estado⁴⁴⁰.

Aliás, o próprio Tribunal Constitucional, no acórdão a que acima fizemos referência, analisa em detalhe os poderes presidenciais e conclui que:

“É entendimento do Tribunal Constitucional, como é de ver entre os exemplos supramencionados, que a Constituição prevê efetivamente instrumentos de interdependência (checks and balances). A experiência de aplicação desta Constituição permitirá depois, em concreto, adequado ajuizamento da sua eficácia e abrangência⁴⁴¹”.

⁴³⁸ BESSA, Sebastião Jorge – **“O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres”**. Lisboa, 2014. Dissertação de Mestrado em ciências políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebast%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 20 novembro 2017].

⁴³⁹ Cfr. Artigo 86.º n.º 1 da Constituição Sul-Africana.

⁴⁴⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 401.

⁴⁴¹ Acórdão n.º 111/2010 do Tribunal Constitucional de Angola. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B7dbaf50c-d9b7-420e-930d-2d908d231402%7D.pdf> [Consult.15-05-2017].

O poder legislativo é “exercido pela Assembleia Nacional (artigo 141.º), cujas competências vêm enumeradas nos artigos 160.º e seguintes da CRA e pelo Presidente da República (no âmbito do Poder Executivo), nos termos do artigo 120.º da CRA. A Assembleia Nacional é um órgão de tipo colegial. Tem competências de organização interna, relativas às suas Comissões e eleição de Presidente. No entanto, o fundamental é a competência legislativa. O Poder Legislativo detido pela Assembleia Nacional é definido nos termos do artigo 161.º da CRA. A Assembleia Nacional tem uma competência concorrente, partilhada com a competência legislativa do Presidente da República, na medida em que só pode legislar sobre matérias não reservadas àquele último, mas que aliás são mínimas”⁴⁴².

Refira-se o artigo 143.º que diz respeito às eleições para a Assembleia Nacional e estipula que a eleição dos Deputados se realiza por sufrágio universal “livre, igual, direto, secreto e periódico pelos cidadãos nacionais maiores de dezoito anos de idade residentes no território nacional, considerando-se igualmente como tal os cidadãos angolanos residentes no estrangeiro por razões de serviço, estudo, doença ou similares.”. O número dois da mesma norma estabelece que a eleição desses Deputados será efetuada para um mandato de cinco anos seguindo o sistema de representação proporcional.

Em resumo, são “singularidades do sistema de governo angolano as seguintes: a eleição conjunta do Presidente da República e dos Deputados; a simultaneidade dos mandatos do Presidente da República e da Assembleia Nacional; o poder de auto-demissão; a existência e o estatuto esvaziado do Conselho de Ministros.”⁴⁴³

7.5. Partidos Políticos em Angola⁴⁴⁴

Os partidos políticos angolanos com e sem assento parlamentar são uma das principais componentes do sistema eleitoral angolano⁴⁴⁵. Subscrevemos de perto o que referimos na nossa

⁴⁴² Repetimos a argumentação vertida no nosso texto BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014. Dissertação de Mestrado em ciências políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 20 novembro 2017].

⁴⁴³ ALEXANDRINO, José Melo – *op. cit.*, p. 25.

⁴⁴⁴ Seguimos de perto o nosso texto BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014, p.69. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (polic.ª). Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 24 novembro 2017]

⁴⁴⁵ ALMEIDA, Adão de – *op. cit.*, pp. 46 e ss.

dissertação de mestrado e que continuamos a defender⁴⁴⁶: os posicionamentos e estratégias de relacionamento com o poder instituído têm relevância para a própria definição de democracia⁴⁴⁷, sendo que os partidos políticos angolanos surgiram, num primeiro momento, como movimentos de libertação nacional. Foram as diferentes trajetórias históricas que produziram as diferenças sociais e culturais, ao redor das quais se irão tecer distintos projetos partidários⁴⁴⁸. O MPLA surgiu em 10 de dezembro de 1956. Tinha sido por volta de 1953, que nascera o primeiro partido político nacionalista: Partido Da Luta Unida Dos Africanos De Angola (PLUA). Este partido lançou um manifesto que convidava os angolanos a organizarem-se clandestinamente. O MPLA foi o primeiro partido de massas e correspondia basicamente à experiência da sociedade colonial tida pelos seus fundadores, assim como uma aguda consciência sobre as desigualdades em que assentava a dominação portuguesa. O MPLA é o partido político de Angola, que governa o país desde sua independência de Portugal em 1975. Que se transformou num partido político após a Guerra de Independência. A FNLA agregou em si algum nacionalismo étnico. Um dos movimentos que esteve na sua origem foi a União dos Povos de Angola, criada em 1958 como um movimento de cariz etno-nacionalista. Denota-se, pois, claramente a natureza etno-nacionalista das organizações que serviram de base à FNLA e que nesta foram imprimindo o seu carácter. O outro partido fundamental no estabelecimento do Estado Angolano foi a UNITA, fundada em 1966 por dissidentes da FNLA e do GRAE (Governo de Resistência de Angola no Exílio). A UNITA é o segundo maior partido de Angola, sendo também o maior partido de oposição do país, sendo que na eleição parlamentar de 2012 o partido ganhou 32 dos 220 assentos na Assembleia Nacional de Angola. Existem outros pequenos partidos em Angola, como a CASA-CE, que se trata de uma coligação eleitoral de partidos políticos em Angola surgida recentemente como uma dissidência da UNITA. A Lei n.º 22/10, de 3 de dezembro regula a constituição e o funcionamento dos partidos, sendo que nos termos do Art.º 1.º desta lei, os partidos políticos são “as organizações de cidadãos, de carácter permanente, autónomas, constituídas com o objetivo fundamental de participar

⁴⁴⁶BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014, p.69. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (políc.ª). Disponível em:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 24 novembro 2017]

⁴⁴⁷ AMUDSEN, Inge, “Partidos Políticos em Angola: Na tendência africana”. **Angola Brief, CMI e CEIC**, Vol. 1, n.º 10 (2011). Sobre a consistência ideológica ver JOSÉ, Gildo Matias – **Congruência Ideológica e Política em Angola: Análise comparativa dos Deputados eleitos para Assembleia Nacional e respetivos Eleitores**, Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, ISCTE. Lisboa, 2012.

⁴⁴⁸ VIDAL, Nuno; ANDRADE, Justino Pinto (eds. & orgs.) – **O processo de transição para o multipartidarismo em Angola**. 3ª ed. Luanda: Universidade Católica de Angola, 2008.

democraticamente na vida política do país, concorrer livremente para a formação e expressão da vontade popular e para a organização do poder político (...).” A eleição periódica é considerada pela Lei suprarreferida como uma condição necessária à democracia representativa. Nos termos do Art.º 9.º a atividade dos partidos políticos é pública, garantindo assim a transparência da sua atividade. O Art.º 12.º da Lei dos Partidos Políticos regula o procedimento para a criação de um partido político, que requer um mínimo de 7500 cidadãos, maiores de 18 anos e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, devendo, entre os requerentes, figurar, pelo menos, 150 residentes em cada uma das províncias que integram o País. O requerimento de inscrição é dirigido ao Presidente do Tribunal Constitucional. É de mencionar ainda a Resolução 7/12, de 23 de março relativa ao código de conduta eleitoral. Esta Resolução estabelece um conjunto de princípios e regras disciplinadoras da conduta dos agentes eleitorais, constituindo uma lei que garante o multipartidarismo e as eleições livres. Nestes termos exatos, Angola tem as condições legais e de facto para ser uma Democracia Representativa ⁴⁴⁹.

7.6. A eleição do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional

O Presidente da República tem uma posição primordial no sistema de poderes que a Constituição estabeleceu. Escreve Jónatas Machado, “O Presidente da República de Angola goza de amplos poderes de natureza política no sistema de governo angolano”⁴⁵⁰.

Tal papel focal do Presidente da República justifica-se possivelmente pela história atribulada do país, uma constante de guerra, guerra pela independência, guerra civil. Era necessária uma força poderosa que aglutinasse os desígnios nacionais e evitasse as combustões do vizinho Congo e os falhanços do Sudão ou da Somália. Mas ao mesmo tempo que se procurava um poder central forte, também se dava lugar à representatividade das várias correntes de opinião. Consequentemente, a par com o desenho assertivo do papel presidencial, foi seguido um sistema eleitoral de representação proporcional (considerado aquele que melhor se adequa à jovem democracia partidária, o que possibilita a reprodução no parlamento dos mais importantes grupos sociais e o que melhor responde às exigências de igualdade do voto).

⁴⁴⁹ MACHADO, Jónatas – *op. cit.* p. 103 e GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p.262.

⁴⁵⁰ MACHADO, Jónatas – *op.cit.*, p. 246.

Já explicámos que⁴⁵¹ a Lei Eleitoral não adotou o sistema de representação proporcional na sua forma clássica, mas antes uma solução mista do sistema tendo em consideração as específicas necessidades de distribuição representação local. Nos termos da Constituição e da Lei Eleitoral, o Presidente da República e os Deputados da Assembleia Nacional são designados mediante eleição baseada no sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico dos cidadãos. O parlamento angolano é composto por cento e vinte deputados, eleitos para um mandato de quatro anos. Os partidos ou coligações de partidos apresentam as candidaturas ao Tribunal Constitucional, nos termos do Art.º 37 de Lei nº36/11 de 21 de dezembro até 20 dias após a convocação das eleições gerais. As Candidaturas a Presidente da República e a Vice-Presidente são apresentadas no quadro das listas dos candidatos à Assembleia Nacional, sendo a candidatura efetuada mediante a colocação do candidato a Presidente da República no primeiro lugar da lista de candidatos a Deputados pelo círculo nacional e o respetivo requerimento da apresentação da candidatura nos termos do Art.º 38.º, n.º 2 da LOEG.

Relativamente às candidaturas dos deputados à Assembleia Nacional, estas seguem os artigos 40.º a 42.º da LOEG.

7.7. Processo eleitoral em Angola

A Constituição faz assentar Angola, como já se mencionou, no “sufrágio livre e democrático”, como estabelece artigo 4 da CRA.⁴⁵² Esse sufrágio será obrigatoriamente “universal, livre, direto, igual, secreto e periódico” (artigo 3.º da CRA). Em termos espaciais e geográficos, o processo eleitoral engloba todo o território nacional, de modo a permitir que todos os cidadãos, com capacidade eleitoral, possam exercer esse direito, de forma ativa, nos termos da Constituição⁴⁵³.

Uma vez mais, continuamos a subscrever o já enunciado na tese de Mestrado, o que em seguida, sumariamente, se expõe. A lei orgânica sobre as eleições gerais (LOEG) ou Lei n.º 36/11, de 21 de dezembro, foi aprovada na sequência Constituição da República de Angola,

⁴⁵¹ BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014, p.78. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (polic.ª). Disponível em:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 24 novembro 2017]

⁴⁵² Ver GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional Angolano**, p.266 e ss.

⁴⁵³ Sobre as linhas principais do Direito Eleitoral Angolano ver GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, pp. 271 e ss.

consubstanciando um novo começo na consolidação do Estado Democrático e do respeito pelos direitos, liberdades e garantias.

O processo eleitoral tem lugar em todo o território nacional e ainda no estrangeiro desde que sejam cumpridos os respetivos requisitos de recenseamento eleitoral (Art.º 2 da LEOG). Para poder ser exercido o direito de voto é necessário o preenchimento dos requisitos previstos no art.º 100.º da LOEG.

Compete ao Presidente da República convocar e marcar a data das eleições gerais, ouvido o Conselho da República, tendo o primeiro competência para a convocação e a marcação da data das eleições gerais 90 dias antes do termo do mandato do próprio e dos deputados da Assembleia Nacional.

Cabe ao Tribunal Constitucional apreciar a regularidade e a validade das eleições gerais (Art.º 6.º da LOEG). O apuramento das eleições gerais deve respeitar a transparência e a segurança tecnológica, nos termos do artigo 116.º da LOEG.

Para o desenvolvimento de atividades que visem direta ou indiretamente promover as candidaturas às eleições a Lei Eleitoral prevê um período de campanha eleitoral de trinta dias, contados da data que antecede a data do escrutínio e que termina às 00 horas do dia anterior ao marcado para as eleições.

A campanha deve respeitar o princípio da igualdade de tratamento e da liberdade de expressão e de informação, de modo que os candidatos, durante o período da campanha eleitoral gozam de liberdade de expressão e de informação, sem prejuízo de eventual responsabilidade civil ou criminal, assegurando-se igualmente um regime mais maleável na forma e nos prazos para a realização de reuniões e manifestações diferentes dos previstos na Lei n.º 16/91, de 11 de maio, lei sobre o Direito de Reunião e de Manifestação.

A lei impõe, durante o período da campanha eleitoral, normas éticas da campanha, proibindo o uso de expressões que constituam crimes de difamação, calúnia ou injúria, apelo à desordem ou a insurreição ou o incitamento ao ódio, à violência ou a guerra – atitudes que podem dar lugar a responsabilidade civil nos termos dos artigos 67.º e 68.º da LEOG.

Existem locais proibidos ao exercício da propaganda política, referidos pelo artigo 69.º, ou seja, a lei elenca uma diversidade de locais cuja propaganda é vetada por lei, a saber: i) unidades militares e militarizadas; ii) instituições públicas; iii) instituições de ensino; iv) locais de culto e hospitais e estabelecimentos similares.

Os candidatos às eleições presidenciais, os partidos políticos e as coligações de partidos concorrentes às eleições legislativas devem prestar contas da sua campanha à C.N.E., entidade

que analisa a regularidade das receitas e despesas, devendo dar publicidade das mesmas num dos jornais diários de maior circulação no País, Jornal de Angola, *in casu*.

Para a realização do processo eleitoral são criadas, em todo o País, mesas das assembleias de voto, competindo à C.N.E. a organização de toda a logística eleitoral. As Assembleias são constituídas por mesas de voto, podendo cada mesa pode ter no máximo 500 eleitores e o Presidente da Assembleia de voto é o órgão responsável pela definição do funcionamento de cada uma das mesas de voto e elaborar a ata de síntese.

Para a contagem de votos convergem todos os votos a nível provincial e todas a atas a nível provincial e nacional (Art.º 117.º da LOEG). A operação de apuramento consiste na verificação do número total de eleitores votantes na província e na verificação do número total de votos obtidos por cada lista (incluindo os votos em branco e os nulos, que são publicados nos termos do Art.º 129.º da LOEG. Depois de se apurarem os mandatos em cada Província, a C.N.E. procede ao apuramento dos mandatos do círculo eleitoral nacional, para se elegerem os restantes cento e trinta deputados. Compete à C.N.E. centralizar os resultados gerais provisórios das eleições, bem como centralizar os resultados obtidos a nível das Províncias, de modo a proceder ao apuramento dos resultados gerais definitivos e à distribuição dos mandatos nos termos do Art.º 134.º da LOEG e a respetiva publicação. Cumpre ainda referir que todos eles representam a nação e não as circunscrições onde foram eleitos⁴⁵⁴.

Uma apreciação acerca das normas sobre o processo eleitoral angolano aqui expressas permite-nos concluir que estão implantadas as estruturas institucionais para criar confiança no processo eleitoral angolano⁴⁵⁵. Como refere Sarah Birch⁴⁵⁶ há um crescente interesse entre os cientistas políticos e juristas acerca da integridade eleitoral, procurando perceber-se o que motiva a confiança dos cidadãos no processo eleitoral. Esta autora testa a hipótese de que as estruturas institucionais que promovem um "*level playing field*" em cada fase do processo eleitoral, que se irá reforçar à medida que os eleitores percecionam as suas eleições como justas. As conclusões a que se tem chegado é que os sistemas eleitorais proporcionais e a existência de financiamento público dos partidos têm impactos positivos sobre a confiança na realização de eleições (realidades existentes no processo eleitoral angolano) enquanto a independência

⁴⁵⁴ BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014, p.95. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (polic.ª). Disponível em:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 24 novembro 2017]

⁴⁵⁵ BIRCH, Sarah – Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis. **Electoral Studies**, 2008, Vol. 27, n.º2, pp. 305-320.

⁴⁵⁶ Cfr. BIRCH. Sarah – *op.cit.*

formal de órgãos de gestão eleitoral está negativamente associada com esta variável. Isto é, as condições materiais interessam mais do que as declarações formais, que são menos credíveis⁴⁵⁷.

Daí que seja de suma importância ver como se pode criar um sistema formal de gestão de eleições que aumente a confiança dos eleitores.

7.8. Órgãos de organização, administração e garantia eleitorais: Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional é o órgão supremo do contencioso eleitoral⁴⁵⁸, ocupando aliás um papel primacial na legitimação da Constituição de 2010. Como dissertámos previamente⁴⁵⁹, o processo constitucional angolano contou de forma inovadora com a participação do TC que, através de um ato de fiscalização prévia, aferiu acerca da validade do procedimento de aprovação do novo texto constitucional e do cumprimento dos limites materiais que se impunham a esse texto constitucional.

A fiscalização da constitucionalidade por meios judiciais implica a confrontação de normas inferiores e normas superiores, o que assegura a garantia do Estado de Direito por um Tribunal Constitucional.

É neste contexto que surge o Tribunal Constitucional com especiais responsabilidades jurídico-políticas em Angola, nomeadamente devido ao seu preponderante papel no processo eleitoral angolano, constituindo, a par com a Comissão Nacional Eleitoral o esteio da transparência e legalidade das eleições. Nos termos do artigo 180.º n.º 2, alínea c) da CRA compete-lhe exercer a jurisdição sobre questões de natureza eleitoral e político-partidárias.

Verifica-se facilmente o papel estruturante que o Tribunal Constitucional tem na criação de condições de legalidade e transparência na democracia Angolana, pois por ele passam todos os procedimentos com vista à formação de partidos políticos e exercício da sua concorrência em eleições. O poder judicial na instituição do Tribunal Constitucional surge como garante da ordem democrática angolana. Tal é visível, nomeadamente, pelo papel do Tribunal no processo eleitoral, designadamente a nível de contencioso eleitoral. Como bem nota Bacelar Gouveia⁴⁶⁰,

⁴⁵⁷ Ver tb. CANOTILHO, Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital – *op. cit.*, pp. 81 e ss.

⁴⁵⁸ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p.440.

⁴⁵⁹ BESSA, Sebastião Jorge – **“O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres”**, disponível em Lisboa, 2014, pp.96-97. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (polic.^a). Disponível em:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 25 novembro 2017]

⁴⁶⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, p. 266.

em Angola o Tribunal Constitucional tem especiais funções devido à sua “óbvia proximidade aos temas jurídico-constitucionais”. E destaca aquelas que referimos como estruturantes:

- A verificação da legalidade na formação de partidos políticos;
- O julgamento de ações de impugnação de eleições⁴⁶¹.

Citando, para terminar, o referido autor⁴⁶², seguimos a sua doutrina quando afirma:

“eixo estruturante do novo Direito Constitucional de Angola é o princípio do Estado de Direito (...) que se evidencia (com) a recente criação do Tribunal Constitucional, já com importantes decisões prolatadas.”

7.9. A Comissão Nacional Eleitoral (CNE)

Central no desenho constitucional sobre a organização e administração eleitoral está a Comissão Nacional Eleitoral (CNE). A existência da CNE representa, desde logo, um papel “simbólico e pedagógico ao demonstrarem que há um empenho em eleições livres e transparentes e um papel técnico- jurídico de controlo efetivo da normalidade das eleições”⁴⁶³. A CNE em parceria com o Tribunal Constitucional representa a dupla garante da fiabilidade do processo eleitoral angolano⁴⁶⁴. É da sua prática concreta que resultará ou não um processo eleitoral livre e justo.

A CNE tem sede constitucional no artigo 107.º que estabelece que “processos eleitorais são organizados por órgãos da administração eleitoral independentes, cuja estrutura, funcionamento, composição e competência são definidos por lei”. Na sequência deste preceito da lei fundamental, foi criado por lei um órgão denominado Comissão Nacional Eleitoral (CNE) com a atribuição genérica de coordenar, executar e realizar todas as atividades atinentes ao processo eleitoral.

As competências deste órgão encontram-se definidas nos artigos 139.º da LOEG e art.º 6 da Lei sobre a Organização e Funcionamento da CNE⁴⁶⁵. São essencialmente competências que tangem com a organização, execução, coordenação e condução do processo eleitoral. Adicionalmente, haverá que mencionar como cabendo à CNE a publicação dos resultados das

⁴⁶¹ *Idem*, p. 267.

⁴⁶² *Idem*, p. 277.

⁴⁶³ BESSA, Sebastião Jorge – “O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres”. Lisboa, 2014, p.101. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (polic.ª). Disponível em:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 24 novembro 2017]

⁴⁶⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, pp. 271-279.

⁴⁶⁵ Lei n.º 12/12, de 13 de abril.

eleições gerais e dos referendos e “o estabelecimento de medidas que garantam que o processo eleitoral se desenvolva em condições de plena liberdade, justiça e transparência”⁴⁶⁶.

A C.N.E. é composta por dezassete membros: um magistrado judicial que a preside, escolhido com base num concurso curricular e designado pelo Conselho superior de Magistratura Judicial (que suspende as suas funções judiciais para o referido período). Na impossibilidade de designação de um magistrado judicial, o Conselho superior de Magistratura Judicial designa outro cidadão residente na respetiva província e dezasseis cidadãos designados pela Assembleia Nacional por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções sob proposta dos partidos políticos e coligações de partidos com assento parlamentar, obedecendo os princípios da maioria e do respeito pelas minorias parlamentares.

A C.N.E. é uma entidade administrativa. Não está integrada na administração direta e indireta do Estado, pois goza de independência orgânica e funcional, de autonomia administrativa, financeira e patrimonial nos termos da lei. É composta por um órgão deliberativo central, órgãos deliberativos locais, serviços executivos de apoio técnico e centros de recolha de informação, tratamento e apuramento dos resultados eleitorais.

Os órgãos da C.N.E. nos termos do art.º 11.º da respetiva lei orgânica são o Plenário da CNE, as Comissões Provinciais Eleitorais- órgão local da C.N.E., composto por dezassete membros, referenciados no artigo 147.º da LOEG- e as Comissões Municipais Eleitorais- cujos membros estão tipificados no artigo 149.º, sendo que a sua estrutura e atribuições vêm reguladas no artigo 150.º⁴⁶⁷.

7.10. MAT – Ministério da Administração do Território e o registo eleitoral.

O Ministério da Administração do Território tinha sido um dos agentes principais do processo eleitoral angolano pois na sua esfera tem cabido toda a matéria referente ao registo

⁴⁶⁶ BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014, p.101. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (polic.ª). Disponível em:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 25 novembro 2017]

⁴⁶⁷ BESSA, Sebastião Jorge – “**O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**”. Lisboa, 2014, p.103. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (polic.ª). Disponível em:

<http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 24 novembro 2017]

eleitoral de acordo com a Lei n.º 3/05 de 1 de julho⁴⁶⁸. Esta lei foi revogada pela Lei n.º 8/15, de 21 de abril, Lei do Registo Eleitoral Oficioso, que estabelece os princípios e as regras fundamentais relativos ao registo eleitoral dos cidadãos angolanos maiores, para efeitos de posterior tratamento eleitoral no âmbito da Comissão Nacional Eleitoral.

A nova lei é clara em cometer à Administração Central a organização, gestão e manutenção da Base de Dados de Cidadãos Maiores (artigo 14.º), cabendo neste momento ao MAT as tarefas relevantes para o registo eleitoral, fato confirmado pelo artigo 11.º do Decreto Presidencial n.º 229/15, de 25 de novembro, que aprova o Regulamento sobre a Lei do Registo Eleitoral Oficioso, definindo os procedimentos para a organização e concretização da Base de Dados de Cidadãos Maiores a partir da inscrição oficiosa de cidadãos maiores de 18 (dezoito) anos inscritos na Base de Dados de Identificação Civil.

O MAT é um departamento do governo, logo pertencente ao poder executivo. Nessa medida, poderia tornar-se um elemento estranho à prescrição constitucional que exige que a organização e administração das eleições fosse entregue a um órgão administrativo independente. Este tema tem sido objeto de alguma polémica em Angola e foi de decisão recente do Tribunal Constitucional que analisaremos à frente.

A restante legislação contém em bastante detalhe o *modus operandi* do registo eleitoral, desde as entidades registadoras, aos boletins, e a toda a logística concreta. É por isso um bloco legislativo de natureza operacional e instrumental. Aquilo a que a LREO e diplomas complementares procedem é a uma operacionalização dos valores e princípios constitucionais que advogam eleições livres e democráticas. São normas essencialmente de organização e atividade administrativa⁴⁶⁹.

7.11. Infração e contencioso eleitorais

Tempo agora para análise da questão da infração e contencioso eleitorais em Angola.

Se durante a votação ou o apuramento parcial ou nacional dos resultados do escrutínio, se der conta de qualquer irregularidade, as mesmas podem ser contestadas através de recurso contencioso. A verificação de quaisquer irregularidades determina a irregularidade da votação (art.º 161.º da Lei Eleitoral). A reclamação deve incluir matéria de facto, que deve ser fundamentada e acompanhada de todos e quaisquer meios de prova (artigo 154.º). Os

⁴⁶⁸ Além desta lei, o registo eleitoral estava regulado nos diplomas jurídicos – leis n.º 4/08, de 18 de junho, Decreto n.º 62/05 e Decreto n.º 63/05, de 7 e 16 de setembro respetivamente.

⁴⁶⁹ Ver AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos – **Direito Administrativo Angolano**. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 133 e ss.

interessados devem interpor recurso para o Tribunal Constitucional, de acordo com o artigo 155.º.

Têm legitimidade para recorrer, os partidos políticos, coligações de partidos políticos e os seus mandatários, dispondo para tal de um prazo de 48 horas a contar da notificação da decisão da C.N.E. Nos termos do art.º 148 a interposição do recurso suspende os efeitos da decisão de que se recorre. Qualquer infração verificada é acumulável com infrações penais nos termos dos artigos 162.º e seguintes da mesma lei⁴⁷⁰.

⁴⁷⁰ BESSA, Sebastião Jorge – **“O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres”**, p. 104 Lisboa, 2014, p.69. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa (polic.ª). Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/624/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Sebasti%C3%A3o%20Bessa.pdf>. [Consult. em 25 novembro 2017]

CAPÍTULO 8.

QUESTÕES RELEVANTES DO PROCESSO ELEITORAL ANGOLANO

8.1. Resumo normativo do processo eleitoral angolano

Na exposição que acabámos de realizar acerca do sistema eleitoral angolano, observámos que o edifício legal é bastante completo. Do ponto de vista normativo, a Constituição assegura um processo eleitoral credível e íntegro, o que é complementado pelas várias leis em vigor que dizem respeito ao processo eleitoral⁴⁷¹.

Recapitulemos o essencial sobre o direito eleitoral angolano. Inicialmente temos o artigo 3.º da CRA que dispõe que “a soberania é una e indivisível, pertence ao povo, que a exerce através do sufrágio universal, livre, igual, direto, secreto e periódico, do referendo e das demais formas estabelecidas pela Constituição”, nomeadamente para a escolha dos seus representantes. Depois, o artigo 4.º que garante que “o poder político é exercido por quem obtenha legitimidade mediante processo eleitoral livre e democraticamente exercido, nos termos da Constituição e da lei”.

De referir ainda o artigo 45.º que determina que “nos períodos de eleições gerais e autárquicas e de referendo, os concorrentes têm direito a tempos de antena nas estações de radiodifusão e de televisão públicas, de acordo com o âmbito da eleição ou do referendo”, nos termos da Constituição e da lei; o artigo 107.º que sob a epígrafe Administração eleitoral declara que os processos eleitorais são organizados por “órgãos de administração eleitoral independentes cuja estrutura, funcionamento, composição e competências são definidos por lei”. E também que “o registo eleitoral é officioso, obrigatório e permanente, nos termos da lei”. De anotar também os artigos 112.º sobre a data de eleições⁴⁷² e o artigo 164.º sobre reserva absoluta da Assembleia Nacional naquilo que respeita à legislação sobre eleições⁴⁷³.

⁴⁷¹ No mesmo sentido, GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, 263 e ss. Tb. MACHADO, Jónatas, *et al* – *op.cit.*, pp. 105 e ss.

⁴⁷² Conforme se vê no Artigo 112.º sob a epígrafe “Data da eleição” o seguinte: 1. As eleições gerais devem ser convocadas até noventa dias antes do termo do mandato do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional em funções; 2. As eleições gerais realizam-se até trinta dias antes do fim do mandato do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional em funções.

⁴⁷³ À Assembleia Nacional compete legislar com reserva absoluta sobre as seguintes matérias: a) Aquisição, perda e reacquirição da nacionalidade; b) Direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos; c) Restrições e limitações aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; d) Eleições e estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, do poder local e dos demais órgãos constitucionais, nos termos da Constituição e da lei; e) Definição

Sendo estas as principais normas constitucionais sobre eleições, quer isto dizer que há uma arquitetura constitucional sólida referente a eleições, que depois se desdobra em várias leis, das quais destacaríamos:

- Lei n.º 8/15, 21 de abril. Lei do Registo Eleitoral Oficioso, que estabelece os princípios e as regras fundamentais relativos ao registo eleitoral dos cidadãos angolanos maiores, para efeitos de posterior tratamento eleitoral no âmbito da Comissão Nacional Eleitoral.

- Lei n.º 8/14, 14 de julho. Lei de Alteração à Lei n.º 12/12, de 13 de abril - Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento da Comissão Nacional Eleitoral, que atribui nova redação aos artigos 21.º, 34.º e 37.º

- Lei n.º 12/12, de 10 de abril. Lei Orgânica Lei Orgânica Sobre a Organização e o Funcionamento da Comissão Nacional Eleitoral.

- Lei n.º 11/12, de 28 de fevereiro. Lei de Observação Eleitoral.

- Lei n.º 36/11, de 16 de dezembro. Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais, atualizada pela Lei n.º 9/14 de 2014.07.14.

Além destas normas, conforme acontece nos outros ordenamentos jurídicos, por exemplo, Portugal e Brasil, temos (Angola) uma plêiade de Resoluções da Assembleia Nacional e Decretos Presidenciais que compõem o edifício normativo respeitante às eleições em Angola. Vemos, pois, que se trata de um amplo quadro legal.

Nessa medida, entendemos que, normativamente, o requisito “integridade” relativo às eleições está assegurado, quer pela quantidade normativa, quer pela diferença de órgãos que intervêm nas eleições. Quanto a intervenção no processo eleitoral do Poder Executivo temos o MAT – Ministério da Administração do Território –, por parte do Poder Judicial temos o Tribunal Constitucional, e ainda temos a CNE-Comissão Nacional Eleitoral como órgão independente e imparcial.

8.2. O Acórdão n.º 412/2016 do Tribunal Constitucional de Angola e o pluralismo orgânico

Face ao desenho normativo acima exposto, concordamos com a decisão do acórdão do Tribunal Constitucional de Angola n.º 412/ 2016, processo n.º 527-D/2016, de 6 de dezembro

dos crimes, penas e medidas de segurança, bem como das bases do processo criminal; f) Bases do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício; g) Regime de referendo; h) Organização dos tribunais e estatuto dos magistrados judiciais e do Ministério Público;

de 2016, que julgou improcedente o pedido de fiscalização sucessiva da constitucionalidade de alguns artigos da nova Lei do Registo Eleitoral Oficioso, Lei n.º 8/15, de 21 de Abril “que estabelece os princípios e as regras fundamentais relativos ao registo eleitoral dos cidadãos angolanos maiores, para efeitos de posterior tratamento eleitoral no âmbito da Comissão Nacional Eleitoral” requerida pelos grupos parlamentares da UNITA e da CASA-CE, que visavam as normas que entregam o registo eleitoral ao Ministério da Administração do Território (MAT)⁴⁷⁴.

E concordamos por uma razão essencial. Este acórdão estabelece como regra a pluralidade da intervenção orgânica no processo eleitoral. Quer isto dizer que para assegurar a liberdade e justiça das eleições devem intervir vários órgãos, pois será a multiplicidade assegurará que não será possível a qualquer poder dominante controlar todos os órgãos. Como vimos no direito comparado, a melhor forma de garantir a imparcialidade e integridade do processo eleitoral é permitir a intervenção de vários órgãos, que, de se certa forma, se vigiam mutuamente. É essa a doutrina adotada pelo Tribunal e que subscrevemos.

O problema primacial sobre que se debruçou o Tribunal ligou-se à definição do clausulado do artigo 107.º, designadamente na concessão ou não de exclusiva responsabilidade à CNE para a condução do processo eleitoral. Para concluir a sua decisão, o TC teve de averiguar se as competências legais atribuídas ao Ministério da Administração do Território sobre o registo eleitoral estavam de acordo com a Constituição que aparentemente atribuíram o monopólio do processo eleitoral à CNE.

No seu raciocínio, os Juízes do TC debruçaram-se sobre o artigo 107.º da CRA já várias vezes mencionado neste texto. O que interpretam desta norma é que sendo claro que os processos eleitorais são conduzidos por órgãos de administração eleitoral independentes, o comando constitucional fica por aqui, remetendo para a lei a definição da sua estrutura, o funcionamento, a composição e as competências.

Nessa medida, caberá à lei ordinária e não à Constituição estabelecer quais serão as competências específicas da CNE. Isto quer dizer, que a lei é livre de decidir se o registo eleitoral compete à CNE ou ao MAT. Esta é a primeira conclusão do Tribunal⁴⁷⁵.

Seguidamente, o TC elabora uma teoria acerca do conceito alargado de processo eleitoral. Segundo o aresto, a Constituição prevê a participação de vários órgãos no processo

⁴⁷⁴ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ANGOLA N.º 412/ 2016, processo n.º 527-D/2016. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao>. [Consult. 15 maio 2017].

⁴⁷⁵ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ANGOLA N.º 412/ 2016, processo n.º 527-D/2016.. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao> . [Consult. 15 maio 2017].

eleitoral: o presidente da República, que convoca e marca as eleições; o próprio Tribunal Constitucional, que tem competências na área do contencioso eleitoral; a CNE. Destarte, não existe qualquer monopólio legal da CNE na condução das eleições, conclui o TC.

O TC cria uma “teoria das fases do processo eleitoral angolano referindo uma partição de cinco fases: registo eleitoral, convocação de eleições, apresentação de candidaturas, processo eleitoral *strictu sensu* e contencioso eleitoral”⁴⁷⁶.

Havendo estas variadas fases, cada uma delas poderá estar cometida a órgãos diferenciados. Deste modo, o TC confirma que pode caber à CNE somente a quarta fase, denominada, processo eleitoral em sentido restrito. Esta fase de acordo com o acórdão citado⁴⁷⁷ engloba sorteio de candidaturas, fiscalização de campanha eleitoral, elaboração dos cadernos eleitorais, georreferenciação eleitoral e indicação das mesas de voto, contagem de votos, atribuição de mandatos e declaração de vencedores. Por isso, escrevem no mesmo acórdão, “Não se pode tentar forçosamente enxertar no n.º 1 do artigo 107.º as demais fases do processo eleitoral, porque este resultado interpretativo não encontra no texto e na teleologia da norma o mínimo de correspondência verbal.” Acrescentando, depois “que as normas do artigo 107.º são programáticas, isto é, são normas de orientação constitucional, cuja materialização é imputada ao legislador ordinário, competindo a este fazê-lo nos termos e efeitos determinados pela Constituição”⁴⁷⁸.

Em relação especificamente ao registo eleitoral, o TC decide também que a Lei assegura a “universalidade do registo, confere aos cidadãos garantia jurisdicional de efetividade do seu direito ao registo e assegura a transparência de todo o processo do registo eleitoral através da respetiva fiscalização pelos partidos políticos e supervisão pela CNE”⁴⁷⁹.

Esta é a argumentação do Tribunal Constitucional, declarar a constitucionalidade da norma *sub judice*.

O ponto importante que aqui destacamos é a relevância do pluralismo orgânico no processo eleitoral que, por si só, dará um contributo estrutural para a existência de eleições livres e justas.

⁴⁷⁶ VERDE, Rui – **O tribunal constitucional: o chouriço e as eleições**. Disponível em: <https://www.makaangola.org/2017/03/tribunal-constitucional-usa-a-teoria-do-chourico-sobre-as-eleicoes/>. [Consult. 02 janeiro 2018].

⁴⁷⁷ *Ibidem*.

⁴⁷⁸ *Ibidem*. Ver uma abordagem perfuntória em sentido crítico que refutamos, VERDE, Rui – **O tribunal constitucional: o chouriço e as eleições**. Disponível em: <https://www.makaangola.org/2017/03/tribunal-constitucional-usa-a-teoria-do-chourico-sobre-as-eleicoes/>. [Consult. 02 janeiro 2018].

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

Como referimos acima, concordamos com esta posição, que permite que o processo eleitoral tenha vários intervenientes. Entendemos que o pluralismo orgânico⁴⁸⁰ é a melhor forma de garantir a integridade do sistema eleitoral.

8.3. Resolução de disputas eleitorais em Angola

A preocupação com o acompanhamento do processo eleitoral é comum a vários sistemas jurídicos. Contudo, como vimos, métodos diferentes de resolução de disputas eleitorais são empregues. Em alguns países, de acordo com um conceito liberal de separação de poderes, o controlo da validade do resultado eleitoral é entregue a uma multitude de órgãos, designadamente Comissões Independentes e Assembleias de Voto. Por vezes, também surgem órgãos de natureza jurisdicional, que poderão emitir decisões juridicamente vinculativas.

Naquilo que se refere aos tribunais, também poderemos deparar com diferentes tribunais que têm jurisdição para decidir sobre a lei eleitoral. Assim, nalguns casos, as questões caem na jurisdição ordinária dos tribunais, enquanto, noutros casos, em tribunais especializados. Também é possível, em alguns sistemas, que o tribunal constitucional intervenha, quer exclusivamente, quer após o processo ordinário de recursos ter sido esgotado.

Em todos os países a disputa eleitoral leva muitas vezes a eventuais violações eleitorais. Não se julgue que tal é apanágio dos países africanos ou outros. Os Estados Unidos deram um exemplo ao mundo de eventual violação eleitoral que foi dirimida pelo Supremo Tribunal americano no caso *Gore v. Bush*, que acabou por levar George Bush à presidência. Um caso em que o Presidente resultou da resolução judicial de uma invocação de violação eleitoral. Não se trata por isso de assunto despiciendo.

Há em Angola, segundo temos vindo a descrever, um quadro jurídico completo que idealmente assegura a realização de eleições livres e justas. E se repararmos, desde 2008 que as eleições se têm realizado sem problemas relevantes e embates significativos. Além das condições sociopolíticas que permitiram tal, temos que realçar os efeitos benéficos da legislação e do sistema de resolução de conflitos eleitorais em virtude de eventuais violações eleitorais como fatores positivos e de paz⁴⁸¹.

Em relação à matéria do controlo eleitoral em Angola, temos duas grandes áreas⁴⁸²:

⁴⁸⁰ Cfr. PACA, Cremildo – **As Autoridades Administrativas Independentes e o Provedor de Justiça no Direito Angolano**. Luanda: Edições Maianga, 2011, p. 22 acerca do pluralismo organizativo.

⁴⁸¹ PINTO, João – **O sistema eleitoral angolano**. Luanda: RFDUAN, n.º 12 de 2012, pp. 11 e ss.

⁴⁸² BESSA, Jorge – **Comunicação apresentada ao Asian Electoral Stakeholder Forum (AESF)**. Timor-Leste, 2015.

- a) Controlo jurídico;
- b) Controlo *soft*.

O controlo jurídico é aquele que se realiza de maneira formal através de órgãos judiciais e administrativos e que culmina numa decisão entrepartes. Em Angola, os órgãos que fazem a gestão jurídica das eventuais violações eleitorais são as Comissões Eleitorais (Municipais, Provinciais e Nacional) e o Tribunal Constitucional. Esquemáticamente, a invocação de violação eleitoral começa no momento da elaboração da Ata de apuramento da Assembleia de Voto. Nesse momento, as partes ofendidas devem levantar a questão, que seguirá para decisão na Comissão Provincial Eleitoral. Da decisão da Comissão caberá a reclamação para a Comissão Nacional Eleitoral e da decisão desta, um último recurso para o Tribunal Constitucional.

Concretamente, a matéria é regulada pelos artigos 153.º e seguintes da Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais- Lei n.º 36/11, de 21 de dezembro.

Nestes termos, durante a votação ou o apuramento parcial ou nacional dos resultados do escrutínio, se houver qualquer irregularidade, esta pode ser contestada através de recurso contencioso, desde que tenha sido reclamada no decurso dos atos em que tenham sido verificadas (artigo 153.º). “A reclamação deve conter a matéria de fato, a qual deve ser fundamentada, assim como acompanhada de todos e quaisquer meios de prova” (artigo 154.º). “Os interessados devem interpor recurso para o Tribunal Constitucional, de acordo com o artigo 155.º, ou seja:

- Das decisões proferidas pela C.N.E. sobre as reclamações mencionadas no artigo 154.º da presente lei;
- Das decisões proferidas pela C.N.E. sobre as reclamações referentes ao apuramento nacional do escrutínio.”

Têm legitimidade para recorrer os partidos políticos, coligações de partidos políticos e os seus mandatários. Podem fazê-lo no prazo de 48 horas a contar da notificação da decisão da C.N.E. Nos termos do Art.º 148 a interposição do recurso suspende os efeitos da decisão de que se recorre. A verificação de quaisquer irregularidades determina a irregularidade da votação (Art.º 161 da Lei Eleitoral). Qualquer infração verificada é acumulável com infrações penais nos termos dos artigos 162.º e seguintes da mesma lei. A decisão final compete ao Tribunal Constitucional que tem 72 horas para decidir após o fim do prazo da apresentação das contra-alegações.

A gestão jurídica da violação eleitoral em Angola é assim um processo de partes, sujeito a contraditório e publicidade, em que intervêm diferentes órgãos, o que permite garantir a

pluralidade das manifestações de posições e cuja última palavra é cometida ao Tribunal Constitucional.

A gestão *soft* não tem a visibilidade que a gestão jurídica da violação eleitoral possui, mas talvez seja mais importante. A gestão *soft* será a gestão que é feita pelos titulares dos órgãos não judiciais, como as Comissões Eleitorais, no sentido de alcançar consensos e sanar através da mediação e do diálogo quaisquer divergências.

A ideia que está subjacente à gestão *soft* é a do aproveitamento do maior número possível de votos. Logo, existe uma tentativa de não desperdiçar votos por puderem ser considerados nulos. Nessa tentativa congregam-se os esforços dos membros presentes das Comissões, que pertencem aos vários partidos, para entre eles chegarem a resoluções consensuais acerca do destino dos votos. O presidente da Comissão atua como um misto de mediador e árbitro.

A intervenção institucional e a procura de consensos são fundamentais para aplanar as divergências e tentar que apenas questões importantes sejam objeto de gestão jurídica.

Entendemos que o *mix* de gestão jurídica e gestão *soft* que está em curso em Angola tem servido para obter processos eleitorais justos e livres, embora tenhamos consciência que temos que estar numa atitude de constante aperfeiçoamento e busca das melhores práticas para construirmos um país democrático.

O ponto aqui a realçar é que o pluralismo orgânico corresponde na prática a um sistema de *checks and balances* que permite que vários órgãos intervenham e se controlem mutuamente na condução do processo eleitoral, permitindo maior transparência em todo o processado.

8.4. O problema da credibilidade e a natureza da CNE

Verificámos no número anterior a existência de suficientes normas que parecem acautelar a existência de um processo eleitoral livre e justo em Angola.

Na realidade, existem mais mecanismos e órgãos de controlo do que na maioria dos sistemas que analisámos no direito comparado, pelo que se afigura que qualquer desvio na integridade do sistema, i.e., os votos emitidos não corresponderem aos votos declarados, seria facilmente detetável.

Se assim é, a verdade é que em termos de credibilidade, o processo eleitoral angolano ainda levanta, objetivamente, muitas dúvidas. É exemplo disso a postura que os partidos da oposição demonstraram no período anterior às eleições de 2017.

Fazemos referência, a título ilustrativo, ao comunicado conjunto emitido pelos principais partidos da oposição em 6 de maio de 2017⁴⁸³. Não nos vamos aqui pronunciar sobre a substância das matérias vertidas no Comunicado. O que é importante relevar é a situação de descrédibilização do processo eleitoral que o Comunicado Conjunto demonstra. Com razão ou sem ela, os principais partidos da oposição colocam em causa o processo eleitoral e o organismo independente que o supervisiona. Como vimos no início deste trabalho, foram depois contestar o resultado das eleições gerais junto do Tribunal Constitucional que indeferiu os requerimentos, quer da UNITA, quer da CASA-CE⁴⁸⁴.

Esta questão leva-nos a debater a natureza da Comissão Nacional Eleitoral. Acima, no Capítulo VII descrevemos o enquadramento constitucional e legal da CNE, pelo que não vamos repetir essa descrição neste momento.

O que importa ressaltar é a natureza da CNE e os seus poderes, e como tal pode contribuir para credibilizar ou descrédibilizar o processo eleitoral angolano. A CRA é clara no seu artigo 107.º ao definir que a CNE será um órgão de administração eleitoral independente, cuja estrutura, funcionamento, composição e competências será definida por lei.

A norma constitucional não deixa de ter alguma ambiguidade, no sentido de se entender se a CNE é um órgão independente de todos os poderes, e nesse sentido terá características que denominaremos quase-judiciais ou se é um órgão da administração pública independente⁴⁸⁵.

No primeiro caso estaremos perante um órgão com poderes próprios e que se situa numa relação de igualdade face ao poder legislativo, executivo e judicial, aquilo a que como vimos anteriormente algumas constituições e doutrina chamam o poder eleitoral. No segundo caso estaremos perante uma instituição criada por lei para desempenhar funções públicas pertencente à Administração Pública, gozando por lei de completa liberdade de investigação e decisão, sem sujeição aos poderes de superintendência e tutela do Executivo⁴⁸⁶.

Rapidamente, a Lei 12/12, de 13 de abril retira-nos qualquer dúvida ao prescrever no seu artigo 3.º que “A Comissão Nacional Eleitoral, nos termos do artigo 107.º da Constituição da República de Angola, é um órgão independente que organiza, executa, coordena e conduz os

⁴⁸³ Vide o Comunicado Conjunto emitido pela UNITA, CASA-CE, PRS e FNLA em 6 de maio de 2017.. Disponível em: <https://www.facebook.com/unitatv.angola/posts/1944746559087669>. [Consult. 02 fevereiro 2018]

⁴⁸⁴ Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 461 e 462 de 2017.

⁴⁸⁵ Sobre as entidades administrativas independentes ver AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos – **Direito Administrativo Angolano**. Coimbra: Almedina, 2016, p.328 e PACA, Cremildo – *op.cit.*, pp. 129 e ss.

⁴⁸⁶ Seguimos de perto a definição dada por AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos – **Direito Administrativo Angolano**, 2016, p. 328.

processos eleitorais”. E no artigo 4.º n.º 1. “A Comissão Nacional Eleitoral é uma entidade administrativa não integrada na administração direta e indireta do Estado”.

Estamos perante uma entidade administrativa independente. Nestes termos a CNE não tem poderes próprios, nem legitimidade soberana. Apenas aqueles que derivam da lei. Aplica-se à CNE o princípio da legalidade na sua plenitude, tal como o descrevemos acima, e os demais princípios relevantes para a Administração, designadamente igualdade e interesse público, como explicitaremos mais abaixo, mas não tem as características de quarto (ou quinto) poder eleitoral com um desenho soberanista. A CNE é uma entidade independente administrativa, não é uma entidade independente soberana⁴⁸⁷, como são, por exemplo, os magistrados judiciais nos seus tribunais.

O surgimento deste tipo de entidades situa-se no final do século XIX nos Estados Unidos da América com a criação da *Interstate Commerce Commission*, organismo estabelecido pelo Congresso com vista à regulação do comércio entre os Estados federados.⁴⁸⁸ Aliás, foi no sistema legal anglo-americano que as entidades independentes evoluíram no sentido de constituírem poderes efetivos. Temos que ter presentes as palavras de Luís Guilherme Catarino que numa perspetiva crítica escreve:

“A atribuição a Autoridades Independentes de poderes de criação de hard e soft law e de fortes poderes de execução e verificação da legalidade (enforcement), tem um forte apoio dogmático em AA. que defendem modernamente a pulverização do Poder e do Direito, a “medievalização” da Sociedade (como se a História da miséria, da desigualdade, da insegurança e iniquidade não tivessem existido) e a “neo-feudalização” do Direito (a que é inerente a já visível subjugação do coletivo difuso a grupos fortes, porque organizados e “sem terra”, como corporações, empresas, mercados, Igrejas, fora internacionais)”⁴⁸⁹.

Por sua vez, Cremildo Paca anota que não se deve confundir as entidades independentes criadas dentro do sistema anglo-saxónico, daquelas criadas nos sistemas de proveniência romano-germânica, como é o caso de Angola⁴⁹⁰. Quer isto dizer que a atribuição de poderes a Comissões Independentes não pode constituir uma forma de desresponsabilizar o Estado das suas funções e, neste caso, não se pretende criar uma CNE com plena soberania no processo

⁴⁸⁷ Sobre o conceito de órgãos de soberania cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar – *op.cit.*, Vol. II, pp. 1173 e ss.

⁴⁸⁸ PACA, Cremildo – *op.cit.*, p. 130.

⁴⁸⁹, GUILHERME, Luís – **O Novo Regime da Administração Independente: *Quis custodiet ipsos custodes?***. Disponível em: http://www.institutovaloresmobiliarios.pt/estudos/pdfs/1390490035governar_com_a_administra%C3%A7%C3%A3o_independente.pdf. [Consult. 22 maio 2017].

⁴⁹⁰ PACA, Cremildo – *op.cit.*, p. 131.

eleitoral. Pelo contrário, como temos vindo a descrever e analisar, a CNE é mais um elemento orgânico de uma multitude, que tendo um papel importante, não é o único.

Contudo, como exaustivamente enumera Cremildo Paca, a concetualização acerca das Autoridades Administrativas Independentes é vasta e não concomitante⁴⁹¹. Ora, nessa medida, a real natureza da CNE resultará, não de qualquer prévio enquadramento dogmático, que é diverso, mas sim daquilo que a Constituição e a lei acabam por determinar. Assim sendo, não se deve desvalorizar o papel da CNE, como resulta da densificação legislativa ordinária.

O legislador tem criado mecanismos que impedem que a CNE se assuma como um órgão independente e imparcial. Anote-se por exemplo o artigo 49.º da Lei n.º 12/12, de 13 de abril, Lei Orgânica sobre a Organização da CNE. Nesse normativo é estipulado em que termos um membro da CNE perde o seu mandato. Se existe um elenco óbvio: morte, impossibilidade física ou psíquica, apresentação de candidatura às eleições. Outras situações de perda de mandato configuram a condenação da independência da CNE. São as seguintes: por filiação em partido diferente daquele que o designou para a CNE, f) do artigo 49.º. Este caso demonstra que os membros da CNE são meros porta-vozes dos partidos que os designam não perdendo o vínculo partidário, como deveria acontecer; em sentido semelhante temos a alínea g) por substituição da entidade que o designou. Mais uma vez deparamos com o facto de o membro da CNE não ter autonomia própria, outrossim depender da entidade que o designou que aparentemente o pode substituir em qualquer momento. Nesta medida, estamos perante uma autoridade independente que por força do artigo 49.º se torna dependente.

A prática concreta tem demonstrado que os membros das Comissões Eleitorais se comportam como cabos eleitorais, não existindo responsabilidade coletiva na Comissão, outrossim, cada um age e fala individualmente, sem disciplina e coordenação. Isto quer dizer que o comportamento individual de cada Comissário também determina que a CNE se transforme numa instituição partidária.

O que entendemos é que não poderemos passar de um extremo ao outro, nem excessiva intervenção executiva, nem demasiada delegação em tecnocracias descontroladas.

Nesta medida devemos ter presente que a CNE não se poderá substituir aos poderes democraticamente eleitos, nem se apresentar como um poder alternativo. Mas, assim sendo, dentro da administração, por outro lado, devem-lhe ser dadas todas as garantias de independência e imparcialidade.

⁴⁹¹ *Idem*, p. 138.

Pelo exposto, entendemos que não poderemos ficar satisfeitos com a conclusão de que a CNE tem uma natureza meramente administrativa, como defende Cremildo Paca para as autoridades administrativas em geral⁴⁹². Insistimos, que no caso da CNE é necessário dar um passo mais longo e dotá-la de uma natureza quase-jurisdicional.

Note-se aliás que essa natureza já se vislumbra nalguns aspetos do seu regime, ainda que não em outros. O que há a fazer é clarificar e anular as zonas cinzentas. São exemplos de afloramentos dessa natureza quase-jurisdicional na Lei n.º 12/12, de 13 de abril, o artigo 6.º, n.º 1, j), l), p), x), y); artigo 17.º e artigo 40.º.

8.5. A questão da independência financeira da CNE

Na realidade, além de todas as garantias jurídicas que se possam determinar em relação à CNE, um dos pontos fundamentais a considerar para a sua real independência é a autonomia financeira. Ora, a lei reguladora da CNE que temos vindo a referir⁴⁹³ prescreve no seu artigo 4.º, n.º 3 que a Comissão Nacional Eleitoral é uma entidade orçamental própria, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da lei. Por sua vez o artigo 13.º, b) do mesmo normativo determina que compete ao Plenário da Comissão Nacional Eleitoral aprovar o seu orçamento. No entanto, a mesma lei não estabelece quais são as receitas próprias da CNE que permitiriam a sua gestão autónoma.

O facto é que as verbas destinadas ao orçamento da CNE são transferidas pelo executivo, por ordem do Presidente da República. Ainda relativamente às anteriores eleições, que ocorreram em agosto de 2017, foi noticiado⁴⁹⁴ que o presidente da República José Eduardo dos Santos, “aprovara um crédito adicional de Kz 5.000 mil milhões (USD 32,4 milhões) para o funcionamento da Comissão Nacional Eleitoral (CNE), anúncio concretizado a data dos factos pelo governo. Tal decisão fora comunicada ao público pelo então secretário de Estado dos Assuntos Institucionais e Eleitorais do Ministério da Administração do Território (MAT), no final de uma reunião na CNE”.

O importante aqui a referir é a total dependência da CNE dos fundos provenientes do executivo. A autonomia financeira e orçamental resume-se a ser a CNE a decidir onde despende o dinheiro que recebe do governo, mas a fonte e decisão de entrega desse dinheiro é o próprio governo.

⁴⁹² *Idem*, pp. 153 e ss.

⁴⁹³ Cfr. Lei n.º 12/12, de 13 de abril

⁴⁹⁴ AGÊNCIA LUSA. Disponível em: <http://www.redeangola.info/cne-recebe-usd-32-milhoes-para-supervisionar-eleicoes/>. [Consult. 08 novembro 2017].

Neste sentido, ao não ter receitas próprias definidas legalmente, a independência financeira da CNE torna-se mais semântica que real.

Este é um problema que se coloca a vários órgãos deste tipo em África. Por exemplo, Edward Odhiambo Okello escrevendo a propósito dos órgãos de administração eleitoral do Quênia e África do Sul, afirma:

The electoral process is an expensive undertaking and it requires resources for it to be successful. Electoral processes such as voter registration, compilation of voters' roll, voter education and actual voting require a lot of resources. Given the fact that EMBs are the institutions mandated to manage the elections, they need adequate resources to function effectively. The examination of the two commissions in the previous chapter revealed that they experience the problem of resource allocation. The ECK is the most affected in this context since it lacks financial independence from the Government. In South Africa, the IEC has an independent budget, but cases of limited resource allocation have been reported.

Indeed, one commentator has commented thus:

Money is clearly central to the effective administration of elections, exposing the IEC's key point of vulnerability in design. Election 2004 saw the IEC increasingly turning to business for financial support, but is this a real guarantee of future financial autonomy or simply a new creditor to whom election administration will be indebted?⁴⁹⁵

A eficácia de um órgão de administração eleitoral é prejudicada pela disponibilidade de recursos, especialmente, recursos financeiros. Tal ocorre, porque as eleições exigem muitos recursos financeiros. A autonomia financeira tem que garantir que a CNE tenha acesso a recursos financeiros adequados para permitir desempenhar as suas funções de forma eficaz. Isso também significa que a CNE tenha controlo sobre os seus recursos financeiros e determine o seu uso. É, portanto, importante que a CNE goze de autonomia financeira face ao seu governo.

Uma das maneiras de garantir a autonomia financeira é permitindo que a CNE prepare o seu orçamento e que este seja aprovado pela Assembleia Nacional como lei autónoma⁴⁹⁶. Por outro lado, há que rever a estruturação financeira da CNE. De facto, esta torna-se demasiado pesada ao exigir membros permanentes ao nível provincial e nacional. Uma estrutura mais leve seria bem-vinda, em que existiria sempre um núcleo-duro permanente que garantiria a

⁴⁹⁵ OKELLO, Edward – **Guaranteeing the Independence of Election Management Bodies in Africa: A Study of the Electoral Commissions of Kenya and South Africa**. Pretoria: Centre for Human Rights, University of Pretoria, 2006, p. 30.

⁴⁹⁶ Na linha da decisão do Tribunal Constitucional sul-africano em *New National Party v Government of South Africa and others (New National Party case)* w 1999 5 BCLR 489 (CC).

operacionalidade das Comissões Eleitorais ao longo dos anos, mas essa estrutura permanente leve seria complementada sazonalmente e, em período eleitoral, por elementos adicionais.

No entanto, vale a pena notar que, como qualquer outra agência estadual, a independência da CNE não é absoluta. A independência não significa que esteja completamente divorciada do governo nas suas operações. A CNE deve cooperar com outras agências governamentais para alcançar os seus objetivos, mas isso não deve afetar a sua independência, quer orgânica, quer financeira.

CAPÍTULO 9

FUNDAMENTAÇÃO DO MODELO PROPOSTO

O direito eleitoral assume uma importância fundamental para uma democracia. O direito eleitoral começa por ter a sua estrutura definida na Constituição. A lei ordinária apenas desenvolve os axiomas constitucionais. Não há um modelo a seguir para aprovar leis eleitorais, nem uma receita quanto ao seu conteúdo e estrutura. Nenhum país pode exportar o seu quadro legal para outro país, dado que o contexto desempenha um papel importante na aplicação das normas internacionais. Assim, para produzir qualquer proposta atinente ao direito eleitoral, devem-se ter em conta, de forma muito impressiva, as particularidades locais.

Na verdade, a elaboração dum modelo de administração eleitoral é um resultado que chamaríamos hegeliano, pois combina elementos genéricos da ciência eleitoral com peso universal com as particularidades domésticas. Devemos fugir da tentação de importar modelos pré-formatados, por muito sucesso que tenham tido nos países de origem, como também não se devem buscar soluções demasiado típicas, sob pena de se tornarem atípicas.

A elaboração de leis eleitorais é um empreendimento crítico e deve ter o cuidado de usar linguagem simples sempre que possível. Geralmente, as mudanças importantes nas leis eleitorais não podem ser empreendidas se o processo eleitoral estiver prestes a começar. Aliás, isso aconteceu em Angola no período que antecedeu as eleições de 23 de agosto de 2017. O partido majoritário MPLA propôs um “pacote legislativo” de alteração das leis eleitorais. Contudo, embora tivesse a maioria suficiente para o aprovar, face à discórdia que tal medida provocou com os partidos da oposição, o MPLA optou por retirar esse “pacote” e não alterar de forma significativa as leis eleitorais antes das eleições. Novamente, em 2021, antecedendo as eleições previstas para 2022, o legislador ordinário entendeu fazer pequenas alterações à lei eleitoral através da Lei n.º 30/21 de 30 de dezembro. Essas modificações não alteram os argumentos que temos estado a adiantar nem as nossas escolhas, uma vez que, na sua essência, detalham normas já em vigor.

As eleições têm dois desideratos fundamentais: a escolha de quem governa e o controlo dessa governação. Os cidadãos participam nas eleições e têm o direito de saber que o processo eleitoral é verdadeiro. Para que as eleições cumpram os seus objetivos democráticos têm que ser verdadeiras. A veracidade das eleições resulta, de acordo com a opinião comum estudada, de dois esteios fundamentais:

- a) A integridade;

b) A credibilidade.

As eleições devem ser compreendidas como abrangendo todos os componentes do ciclo e não apenas o dia da eleição ou a campanha eleitoral.

Os órgãos de administração eleitoral (OAE) são instituições importantes para a construção da democracia uma vez que lidam diretamente com a organização de eleições multipartidárias e indiretamente com a governação e a afirmação do Estado de Direito. O melhor modelo de OAE contribuirá para uma melhor democracia.

Descortinámos uma organização e gestão eleitoral estabelecida segundo vários modelos que dividiríamos em:

a) Modelo jurisdicional. Segundo este modelo a administração eleitoral está entregue a um tribunal. É o modelo brasileiro em cujo topo está o Tribunal Superior Eleitoral.

b) Modelo “francês”. Neste modelo uma boa parte das atividades estão entregues ao Executivo, mas existe um órgão de fiscalização/ supervisão, que pode ser um (ou vários) tribunal (ais) -caso de França ou Portugal.

c) Modelo de órgão de administração independente. Neste caso é estabelecido um órgão de administração eleitoral independente que assegura todas as atividades não judiciais ligadas ao processo eleitoral. Este modelo é o mais novo e está ligado aos processos de democratização mais recentes.

d) Modelo executivo. Neste modelo todas as atividades ligadas ao processo eleitoral estão dependentes de órgãos dirigidos pelo poder executivo, sem qualquer influência ou fiscalização por parte de órgãos exteriores.

e) Modelo descentralizado. O controlo é feito localmente por diferentes organismos criados em cada lugar.

Em regra, desde o final do século XX a maioria das novas democracias tem adotado um modelo similar de administração eleitoral: comissões independentes multipartidárias com base permanente. Estas comissões foram concebidas como uma salvaguarda para o exercício do voto numa atmosfera de desconfiança política e de excessos por parte do poder executivo. Houve uma evolução significativa que temos de anotar. Nas democracias mais antigas, não existia uma especial atenção aos órgãos de administração eleitoral. É a expansão da democracia pelo mundo fora e o surgimento de vários países sem específicas tradições locais democráticas que vai enfatizar a necessidade destes órgãos de administração e controlo de eleições. Depois, algo curiosamente, este modelo acabou por vir influenciar os países mais antigos e hoje todos, de uma forma ou outra, acabaram por adotar órgãos diferentes, mas com objetivos semelhantes de administração eleitoral, distanciando essa tarefa das funções dos executivos. É um caso em

que a periferia influenciou o centro, demonstrando que os mecanismos democráticos tradicionais se encontravam anacrônicos.

Modelo abundantemente utilizado é o das comissões eleitorais. Nas comissões eleitorais de base partidária, procura-se que os comissários tenham mandatos independentes e não revogáveis. Existe geralmente a possibilidade de recurso contencioso das decisões eleitorais, seja em tribunais especializados, seja nos tribunais comuns.

A importância da criação de uma autoridade eleitoral independente é sustentada por vários fracassos iniciais em África a alcançar a democracia. Em contrapartida, o Chile e o Uruguai tiveram sucesso na transição para a democracia porque contaram com Órgãos de Administração Independente que tiveram papéis cruciais no restabelecimento da democracia.

Se existem, ainda, algumas democracias com eleições organizadas pelo poder executivo, a larga maioria está dentro, como se referiu acima, de um movimento geral para a criação de comissões eleitorais independentes, com a responsabilidade total para o processo eleitoral ou com uma função de supervisão de eleições executadas pelo Governo. Esta tendência está a evoluir de forma autónoma das tradições políticas históricas nos vários países, que são muito diversas.

Outro movimento que se vislumbra, embora em menor grau, é o da descentralização da organização eleitoral. Há uma série de exemplos de sucesso de gestão descentralizada das eleições. Por exemplo, no Reino Unido, Estados Unidos, ou Suécia- países todos com democracias maduras e com tradição de grandes máquinas de estado e partidos políticos fortes, têm sistemas de administração eleitoral extremamente descentralizados.

Defendemos que tal modelo devia ser aplicado na maior parte das novas democracias, pois a descentralização prestaria um melhor serviço à causa da construção da democracia e do Estado de Direito uma vez que permitiria que essa construção se fizesse através de uma perspectiva biológica, de agregação contínua de elementos democráticos ao longo do corpo político.

Em África, em algumas situações seguiram-se os modelos instituídos durante o período do partido único. Noutras, criaram-se órgãos novos, de um modo geral comissões eleitorais independentes.

Em Angola, houve eleições em 1992, 2008, 2012 e em 2017. Nunca existiu alternância de poder em termos partidários, mas existiu em termos pessoais. Até certo ponto, a presidência de João Lourenço, embora pertencendo ao mesmo partido de José Eduardo dos Santos, representou uma rutura, com o passado, podendo afirmar-se que consubstanciou material, ainda que não formalmente, uma alternância de poder.

“A República de Angola é um Estado Democrático de Direito no qual o povo exerce a soberania, de forma indireta através dos seus representantes políticos e direta através do referendo e outras formas de participação. O poder político é exercido por quem obtenha legitimidade por processo eleitoral livre e democraticamente exercido” (artigos 3.º e 4.º da CRA).

Na exposição que acabámos de realizar acerca do sistema eleitoral angolano, observámos que o edifício legal é bastante completo. Do ponto de vista normativo e formal, a Constituição assegura um processo eleitoral credível e íntegro, o que é complementado pelas várias leis em vigor que dizem respeito ao processo eleitoral.

Entendemos que o requisito “integridade” relativo às eleições está assegurado, quer pela quantidade normativa, quer pela diferença de órgãos que intervêm nas eleições. Por parte do Executivo temos o MAT-Ministério da Administração do Território (agora denominado Ministério da Administração do Território e da Reforma do Estado) por parte do Poder Judicial temos o Tribunal Constitucional, que tem um papel fundamental, desde a validação das candidaturas até à resolução de disputas eleitorais, e os tribunais comuns se for o caso, e ainda temos a CNE-Comissão Nacional Eleitoral. Há uma espécie de descentralização e competição entre vários órgãos que garante alguma certeza nos resultados. Seria quase humanamente impossível pensar que todos estes órgãos estariam sujeitos a um controlo férreo por parte do poder político. É sempre atual citar a famosa expressão de Hayek a propósito do controlo centralizado: ““To direct all our activities according to a single plan presupposes that every one of our needs is given its rank in order of values which must be complete enough to make it possible to decide among all the different course which the planner has to choose. It presupposes, in short, the existence of a complete ethical code in which all the different human values are allotted their due place.”⁴⁹⁷” Não é possível este tipo de uniformização quando perante diversos órgãos diferentes com pessoas diversas.

A Constituição integra uma construção compreensiva dos procedimentos eleitorais com variados agentes: o Presidente da República, que convoca e marca as eleições, a CNE, o Tribunal Constitucional, que atua como última instância do contencioso eleitoral.

É importante destacar também, além dos elementos formais, a gestão *soft*. A gestão *soft* será a gestão que é feita pelos titulares dos órgãos não judiciais, como as Comissões Eleitorais, no sentido de alcançar consensos e sanar conflitos através da mediação e do diálogo perante quaisquer divergências. A ideia que está subjacente à gestão *soft* é a do aproveitamento do

⁴⁹⁷ HAYEK, F. A. – **The Road to Serfdom**. Chicago: University of Chicago Press, 1976, p.57.

maior número possível de votos. Logo, existe uma tentativa de não desperdiçar votos por poderem ser considerados nulos. Nessa tentativa congregam-se os esforços dos membros presentes das Comissões, que pertencem aos vários partidos, para entre eles chegarem a resoluções consensuais acerca do destino dos votos. O presidente da Comissão atua como um misto de mediador e árbitro.

A CNE de Angola tem a natureza de entidade administrativa independente, não tem a natureza de poder soberano independente. Não é um poder constitucional, mas um poder administrativo.

Verificamos, contudo, que o presente modelo de Comissão Nacional Eleitoral em Angola tem falhas, que poderemos denominar estruturais. Na verdade, essas falhas obstam a que se possa atribuir à CNE um papel totalmente independente no processo eleitoral. Os pontos apontados ligavam-se à falta de independência dos seus membros, que se assumem e são vistos como meros representantes dos partidos, bem como à inexistência de verdadeira autonomia financeira, que impede que a CNE funcione sem o suporte direto do Executivo. Do ponto de vista mais estritamente jurídico, a doutrina angolana tem apontado à CNE uma natureza estritamente administrativa, o que esvazia o seu papel.

São assim três as deficiências estruturais que encontramos no presente modelo da CNE:

- a) Falta de independência efetiva dos seus membros;
- b) Inexistência de autonomia financeira;
- c) Natureza administrativa do órgão.

A falta de independência efetiva dos seus membros resulta da facilidade com que os grupos parlamentares os substituem e da sua prática quotidiana como uma espécie de representantes dos partidos políticos respetivos e não quase-magistrados independentes e imparciais. As garantias de independência acabam por ser ultrapassadas pela referida facilidade de substituição parlamentar de cada um dos comissários, contribuindo deste modo para que estes se sintam sempre como representantes do grupo modificáveis a todo o tempo e não entidades com poderes próprios.

Por sua vez a inexistência de autonomia financeira torna a CNE dependente da vontade do executivo e das prebendas decididas por este. É evidente que a falta de proventos próprios aliada à anterior dependência parlamentar acima referida, torna a situação algo periclitante, e, sobretudo, dependente.

Finalmente, aquilo que pode parecer uma discussão bizantina, mas não o é, reporta-se à natureza jurídica da CNE. Ao insistir-se numa natureza puramente administrativa torna-se a CNE num órgão com pouca amplitude no âmbito do arco constitucional, remetendo-a a funções

de desenvolvimento de diretivas gerais e execução, e retirando-lhe o poder de intervenção alargado que seria característico de um órgão quase-judicial. É-lhe conferida uma roupagem que limita o seu grau de ação. Seguindo os ensinamentos de Dworkin, acreditamos que um processo decisório incorpora elementos axiológicos além da estrita leitura da norma que permitem uma leitura moral das regras.⁴⁹⁸ Nesses termos, a consideração da CNE como órgão administrativo limita essa leitura moral, enquanto a consideração de uma natureza mais abrangente já conteria essa mesma leitura moral.

Consequentemente, a credibilização do processo eleitoral em Angola implica a reformulação do atual sistema de organização e administração eleitoral.

Uma solução óbvia para colmatar estas deficiências seria a adoção do modelo judicial brasileiro, acima descrito. Este modelo, que consiste na implantação de um sistema judicial eleitoral assente em tribunais independentes, colmataria as desvantagens apontadas à CNE angolana. Os decisores seriam juízes e não representantes dos partidos, a autonomia financeira seria semelhante à dos outros órgãos do poder judicial e a natureza do órgão seria indubitavelmente judicial e não administrativo.

Contudo, temos de procurar uma solução praxeologicamente aceitável, e não apenas algo que se possa desenhar num mundo ideal. Quer isto dizer que, embora aceitando que o modelo brasileiro de tribunal eleitoral seja em teoria bastante aceitável para Angola, até porque tem resultado no Brasil, país que de algum modo enferma alguns dos problemas existentes em Angola, a verdade é que constrangimentos práticos impedem a adoção dessa solução.

Angola, com uma população de quase 30 milhões de habitantes⁴⁹⁹, conta apenas com pouco mais de 300 magistrados judiciais, defendendo os responsáveis pela área que, no mínimo, o número de juízes devia duplicar.⁵⁰⁰ Também são conhecidas as dificuldades em executar a Lei n.º 1/16 de 10 de fevereiro, que regula os Tribunais da Relação. O seu artigo 45.º, n.º 1 determinava que a instalação desses Tribunais seria feita de modo gradual de acordo com a “evolução e disponibilidade dos recursos humanos.

O certo é que quando escrevemos (junho de 2019), não existe um único Tribunal da Relação a funcionar e o processo de instalação tem sido algo conturbado.

⁴⁹⁸ DWORKIN, RONALD, *Freedom's Law, The Moral Reading of the American Constitution*, Harvard, Harvard University Press.

⁴⁹⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *População*, disponível em linha em <http://www.ine.gov.ao/> (Consultado em 06-11-2018).

⁵⁰⁰ ARAGÃO, Manuel da Costa, *Angola precisa de duplicar o número de juízes*, disponível em linha em <http://www.angonoticias.com/Artigos/item/53011/angola-precisa-de-duplicar-o-numero-de-juizes> (Consultado em 06-11-2018).

Portanto, em Angola não existem juízes em número suficiente para preencher as necessidades da primeira instância e para colocar a segunda instância a funcionar.

Além disso, é sabido que Angola tem estado debaixo de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em que um dos objetivos é a consolidação orçamental, ou dito de outro modo, a austeridade nas despesas públicas, o que limita as possibilidades de despesa com a instalação de uma nova estrutura completa de tribunais eleitorais por todo o país. Tal seria impossível face aos compromissos externos do país. Basta ler o comunicado do Conselho de Administração do FMI de junho de 2021, para ver o peso e direção desses compromissos: **“O ajustamento orçamental em curso, (...) está a reforçar a sustentabilidade da dívida, o que também permite o aumento das despesas sociais e de saúde. As autoridades passaram a adotar uma orientação da política monetária mais restrita, por causa da inflação persistentemente elevada.⁵⁰¹”** (negritos nossos).

Assim sendo, muito mais difícil seria criar um corpo de juízes capacitados tecnicamente e independentes. Tal afigurar-se-ia impossível nas presentes circunstâncias. Por esta razão prática temos de afastar o modelo brasileiro das nossas cogitações. Assim, temos fundamentos concretos e específicos ligados à realidade angolana, designadamente, a sua falta de quadros e disponibilidades orçamentais que impedem que aceitemos o modelo brasileiro como válido.

Afastado o modelo judicial brasileiro, vamos considerar os dois restantes modelos que estudámos em profundidade: o norte-americano e o português.

A organização eleitoral nos Estados Unidos é amplamente descentralizada. Existe uma Comissão Federal Eleitoral, mas com funções restritas e essencialmente ligadas ao financiamento eleitoral. De uma forma geral, todo o processo eleitoral é controlado a nível estadual. Os tribunais judiciais ocupam um papel determinante no controlo e resolução de conflitos eleitorais.

Existem várias razões para afastar o sistema norte-americano. A primeira é, desde logo, a sua eficácia. Como temos assistido, as eleições norte-americanas têm gerado várias polémicas e muita incerteza. Ficou famosa a disputa a propósito da votação na Flórida nas eleições presidenciais de 2000, que foram decididas pelo Supremo Tribunal na prática. Contudo, este não foi caso único. Ainda no mês de novembro de 2018 existiram várias polémicas atinentes à contagem de votos e apuramento de vencedores em Estados tão diferentes como Arizona, Florida, Geórgia, Carolina do Norte. Muitas geraram processos judiciais e acusações intensas

⁵⁰¹ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, **Comunicado de Imprensa, 21/168**, disponível em linha em <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2021/06/09/pr21168-angola-imf-exec-board-completes-5th-review-of-the-eff-arrangement-and-approves-disbursement> (Consultado em 21-03-2022)

de fraude⁵⁰². Se num país com um sistema constitucional com mais de 200 anos, o sistema eleitoral gera controvérsia e acusações de fraude, facilmente se vê que não seria viável em Angola que tem democracia formal há poucos anos e nunca assistiu a uma transição de poder de um partido para o outro. Há que referir também as falhas óbvias que a eleição de 2020 em que o presidente em exercício Donald Trump se recusou a aceitar os resultados. Tornou-se por demais evidente que não fora o país uma democracia liberal com 200 anos, facilmente um sistema arcaico seria utilizado para inviabilizar os resultados das eleições. Como escreveram dois autores norte-americanos:

“The 2020 U.S. election was both a miracle and a tragedy. It was a miracle in that election administrators, facing unprecedented challenges from a pandemic, were able to pull off a safe, secure, and professional election in which a record number of Americans turned out to vote. It was also a tragedy, though, because, despite these heroic efforts, lies about vote fraud and the performance of the system have cemented a perception among tens of millions of Americans that the election was “rigged.” This manufactured distrust has deeply damaged our democracy; the path to repairing it is not at all clear.⁵⁰³”

Intui-se claramente que o sistema de administração eleitoral dos Estados Unidos esteve à beira do abismo e necessita de uma profunda e radical modernização, não servindo de exemplo para Angola, país sem tradições democráticas, que ainda vive um processo de adaptação a essas práticas.

A isto acrescem argumentos formais. OS EUA são um estado federal, pelo que a sua organização eleitoral reflete essa natureza. Angola não o é, pelo que dificilmente seria tecnicamente viável adotar uma metodologia eleitoral federal. Ademais, o sistema legal norte-americano baseia-se na *common law*, que acaba por ter especificidades diferentes do sistema romano-germânico em vigor em Angola. Uma estrutura federal de estado e um sistema jurídico diferente não são aplicáveis a Angola. Por estas várias razões não propendemos a adotar o sistema norte-americano.

Resta considerar o sistema português. Como vimos, Moçambique seguiu bastante de perto Portugal em termos de organização eleitoral, e existe uma prática em Angola de adaptação quase integral das normas jurídicas da antiga potência colonial. O sistema português é centralizado, mas apoia-se em vários órgãos diversos: Executivo, CNE e tribunais. Todos

⁵⁰² BRUMBACK, Bill, "Stacey Abrams ends bid for Georgia governor, plans to file lawsuit over 'gross mismanagement' of elections". [chicagotribune.com](https://www.chicagotribune.com).

⁵⁰³ Persily, N., and C. Stewart. "The Miracle and Tragedy of the 2020 U.S. Election". *Journal of Democracy*, vol. 32, no. 2, Apr. 2021, pp. 159–78.

participam na organização, controlo de resolução de conflitos eleitorais. Não têm existido notícias, ao contrário dos EUA, de suspeitas de fraude eleitoral ou erros de contagens e apuramentos de votos. Na prática, é um sistema que parece funcionar bem. Contudo, é um sistema que remete a organização das eleições para uma direção-geral do Ministério da Administração Interna e envolve os tribunais com um papel administrativo e controlador. Ora, tal é de impossível transferência para Angola. É inconcebível no presente estado de confiança face à credibilidade do processo eleitoral por parte dos partidos da oposição, entregá-lo a uma direção-geral do Ministério do Interior ou da Administração do Território. E quanto à intervenção dos tribunais com funções variadas no processo eleitoral, as considerações que fizemos a propósito do modelo brasileiro valem para Portugal.

Relativamente a Angola, remeter o essencial da organização do processo eleitoral para o ministério do Interior ou da Administração do Território seria considerado um absoluto retrocesso, e uma ingerência inqualificável do executivo na organização eleitoral. Não é por isso cogitável adotar a solução portuguesa para Angola. Levantaria maior polémica e suspeição do que a existente agora, que já não pouca.

Em suma, não vislumbramos que os modelos brasileiro, português ou norte-americano possam ser, no presente, adotados em Angola. A busca terá de ser feita na evolução do próprio modelo angolano com apertações testadas noutros países africanos.

Do excuro que fizemos por outros países africanos retivemos alguns pontos que se nos afiguram importantes:

- A existência de membros da sociedade civil no interior das organizações eleitorais (R.D. Congo, Moçambique);
- Mandatos não renováveis (Moçambique);
- Equiparação dos membros do organismo a magistrados judiciais (Cabo Verde).

Não propugnando pela manutenção do atual modelo angolano, temos de encontrar um modelo de características angolanas que elimine as desvantagens apontadas. Esse modelo deverá obedecer a vários requisitos.

Um primeiro requisito é o da independência e imparcialidade. É ponto assente que o organismo de controlo eleitoral tem de ser independente e imparcial⁵⁰⁴. Marcos Soares, de perspetiva brasileira, escreve que a grande vantagem deste sistema “é a imparcialidade, ou seja, os órgãos do Judiciário e seus juizes possuem garantias para manter independência em relação

⁵⁰⁴ SOARES, Marcos António Striquer, Jurisdição e administração: duas funções da justiça Eleitoral, **REVISTA JURÍDICA da UniFil**, Ano III - nº 3, p.114-121.

aos outros Poderes do Estado, bem como em relação a superior hierárquico, o que traz para o processo eleitoral maior imparcialidade e independência nas decisões.”⁵⁰⁵

Afastado que está o modelo brasileiro, não fica afastado, pelo contrário, constitui um requisito essencial que o organismo que regula as eleições angolanas seja independente e imparcial. Este um primeiro requisito. Qualquer construção tem que assegurar a independência e imparcialidade das atuações do responsável pelo processo eleitoral.

Independência e imparcialidade são o primeiro requisito para o modelo que propomos.

Um segundo requisito liga-se à sua natureza. O responsável pela certificação de um processo eleitoral não pode ser um órgão meramente administrativo. Como sabemos a Administração Pública “é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social.”⁵⁰⁶ Assim sendo, considerando a materialidade das suas atividades a Administração Pública são próprias do Poder Executivo. Como escrevem Freitas do Amaral e Carlos Feijó “A administração pública (...) é, pois, uma atividade regular, permanente e contínua do Poder Executivo”⁵⁰⁷ estando, por isso, diretamente dependente do processo e da decisão políticos.⁵⁰⁸

Existe assim um conteúdo duplo, material e orgânico, que coloca a administração na égide do poder executivo e da decisão política.

Devido a este conteúdo não podemos subscrever a existência de uma CNE como órgão meramente administrativo.

Não seguindo um modelo puro jurisdicional, propende-se para criar um órgão com natureza quase-judicial. A natureza quase-judicial é difícil de definir em abstrato. A expressão quase-judicial foi proposta por Kelsen para designar as características do tribunal constitucional que desenhou⁵⁰⁹. O que Kelsen vislumbrava era um tribunal destacado das magistraturas tradicionais, eleito pelos políticos, mas que vigiasse as leis que os políticos faziam. Daí a sua natureza quase-judicial. Não é um tribunal ordinário, nem composto por juizes de carreira, por isso não é judicial, mas tem poder de adjudicar e anular decisões dos outros órgãos como o parlamento, daí quase-judicial⁵¹⁰.

⁵⁰⁵ *Idem*, p.115.

⁵⁰⁶ AMARAL, Diogo Freitas do e FEIJÓ, Carlos, **Direito Administrativo Angolano**, Coimbra, 2016, p.17.

⁵⁰⁷ *Idem*, p.18.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, p.23.

⁵⁰⁹ CARVALHO, Ernani, Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: Aspetos Relevantes de sua Gênese e desenvolvimento, **Revista De Sociologia E Política** Nº 28: 161-179 JUN. 2007, p.170.

⁵¹⁰ KELSEN, Hans, *op.cit.* p.441.

A realidade é que para o órgão a construir para o controlo das eleições em Angola pretende-se o mesmo equilíbrio quase-judicial vislumbrado por Kelsen, apartando a natureza meramente administrativa.

Assim, um segundo requisito para o órgão que queremos propor é a sua natureza quase-judicial.

Um terceiro aspeto é a capacidade operacional. Como temos vindo a defender os conteúdos operacionais da administração eleitoral são fundamentais, desde aquilo que chamamos o *soft management*⁵¹¹, até à preparação técnica dos vários membros da organização. Não valerá a pena criar estruturas no papel que depois não funcionam na prática. A operacionalidade é sempre um ponto fundamental em qualquer processo eleitoral.⁵¹²O terceiro requisito é o da operacionalidade, sendo o quarto já desenvolvido no capítulo anterior e dizendo respeito à autonomia financeira.

Por consequência, o organismo de administração eleitoral para Angola deve obedecer aos seguintes quatro requisitos:

- Ser um órgão quase-judicial;
- Ser independente e imparcial;
- Ser operacional;
- Estar dotado de autonomia financeira.

É com estes pressupostos, acompanhados dos contributos de outros países africanos, que vamos propor a solução que nos parece mais adequada para uma reforma realista do organismo de gestão eleitoral em Angola.

⁵¹¹ Ver capítulo.

⁵¹² VALE, Teresa Cristina, Pré-história e História da Justiça Eleitoral, **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História** – ANPUH • São Paulo, julho 2011, p.13-28.

CONCLUSÕES

Uma mistura de autoridade centralizada e de gestão descentralizada parece a ser mais promissora para uma consolidação democrática bem-sucedida em Angola. Assim defendemos que a melhor vigilância eleitoral se alcança através do pluralismo.

O resultado da nossa investigação e a nossa proposta inovadora radica-se no seguinte:

1-A organização e gestão eleitoral de Angola deve ser plural. A pluralidade quer dizer que existirão vários órgãos a participar no processo eleitoral.

2-O pluralismo divide-se em horizontal e vertical. O contexto angolano exige as duas formas de pluralismo. Isto significa que deve existir a intervenção de vários órgãos diferentes ao longo das várias fases do processo eleitoral (pluralismo horizontal), mas também numa mesma fase devem existir vários órgãos a intervir (pluralismo vertical).

3-O pluralismo vertical assume especial importância na contagem e divulgação dos resultados, adotando o modelo de Cabo Verde com assembleias específicas de apuramento compostas por diferentes entidades, como por exemplo:

- a) o Procurador da República na comarca correspondente ao círculo eleitoral;
- b) o Conservador dos registos e notariado ou o delegado dos registos conforme couber, na área do círculo eleitoral;
- c) Membros da autarquia a que diz respeito.

Todavia, aspeto mais importante e inovador da nossa tese é a criação de um novo órgão quase-judicial em substituição da Comissão Nacional Eleitoral. Tal seria permitido pelo artigo 107.º quando remete para a lei ordinária a definição do conteúdo normativo do órgão de organização e administração eleitoral, apenas afirmando que esta será um órgão independente.

4 - Ao nível da Comissão Nacional Eleitoral seriam introduzidas as maiores alterações, com o intuito de despartidarizar a instituição e dar-lhe um estatuto independente equivalente a um órgão quase-judicial. Tal implicaria alterações na sua composição e nas garantias de imparcialidade dos seus membros.

- a) Em primeiro lugar, a sua designação seria alterada para Conselho Nacional Eleitoral por força a dotá-la de um reforço formal e simbólico do seu carácter independente;
- b) Todos os membros do Conselho Nacional Eleitoral seriam equiparados a magistrados judiciais. Concretamente, seriam independentes, inamovíveis e não

responderiam pelas decisões que tomassem e votos que exprimissem no exercício das suas funções, tudo nos mesmos termos que os magistrados judiciais.

- c) O Conselho Nacional Eleitoral funcionaria de forma independente e permanente.
- d) O Conselho Nacional Eleitoral teria 17 membros. Os 11 teriam a categoria de Juízes-Conselheiros, e 6 de Conselheiros-Observadores. Os 11 Juízes-Conselheiros teriam direito a um voto nas deliberações, enquanto os 6 Conselheiros-Observadores teriam direito a emitir parecer e regulamentos técnicos.
- e) Todos os membros enquanto exercem as suas funções seriam obrigados a desfiliarse dos partidos políticos a que pertencessem.
- f) Seriam revogadas todas as ingerências dos partidos ou entidades designantes na cessação de mandatos dos membros do CNE, como as atualmente previstas nas alíneas f) e g) do artigo 49.º da Lei n.º 12/12, de 13 de Abril;
- g) Os 11 membros teriam mandatos de 8 anos improrrogáveis, mas sem possibilidade de demissão ou substituição por parte de quem os nomeava.
- h) A nomeação seria efetuada de acordo com o disposto no artigo 180.º, n.º 3 da CRA em relação ao Tribunal Constitucional:
 - i) Quatro membros indicados pelo Presidente da República, incluindo o Presidente do CNE;
 - ii) Quatro membros eleitos pela Assembleia Nacional por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções, incluindo o Vice-Presidente do Conselho;
 - iii) Dois membros eleitos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial;
 - iv) Um membro selecionado por concurso público curricular, nos termos da lei.
- i) Os restantes 6 membros representariam a sociedade civil e seriam nomeados de entre representantes de associações cívicas, igrejas, universidades, e outras manifestações da sociedade civil pelas seguintes entidades: 1 pelo Presidente do Tribunal Supremo, 1 pelo Presidente do Tribunal Constitucional, 1 pelo Provedor de Justiça, 1 pelo Bastonário da Ordem dos Advogados, 1 pelo Bastonário da Ordem dos Economistas e 1 pelo conjunto das Organizações da Sociedade Civil de acordo com a definição a ser feita por lei.
- j) Este segundo grupo teria a categoria de Conselheiro-Observador e funcionaria de forma *ad-hoc*, para o efeito de cada ato eleitoral nacional. Nomeados 12 meses antes do ato eleitoral e cessando funções 12 meses após esse ato. No caso de eleições autárquicas, o período seria de 6 meses antes e posteriormente.

- k) As funções dos Conselheiros-Observadores não seriam deliberativas, mas de apoio técnico, emitindo pareceres e regulamentação para assegurar o funcionamento livre e imparcial do processo eleitoral.
- l) Com este desenho simultaneamente híbrido e quase-judicial espera-se retirar a CNE do modelo partidário em que atua neste momento, e dotá-la de características de independência e garantia eleitoral.

Esta formulação daria à CNE uma natureza quase-judicial e seria dotada de independência e imparcialidade, uma vez que os seus membros já não dependeriam dos partidos políticos, nem poderiam ser avocados por estes, mas assumiriam poderes próprios num órgão também ele independente.

A isto acresceria que a CNE seria dotada de independência financeira, sendo-lhe adstrito um orçamento inicial pela Assembleia Nacional que seria atualizado para cada período eleitoral de acordo com a indexação à inflação. Quer isto dizer que o orçamento da CNE deixaria de fazer parte do Orçamento Geral do Estado e de depender de proposta do Executivo, sendo o resultado de um momento genético na Assembleia Nacional que funcionaria automaticamente a partir daí.

Em resultado, teríamos um Conselho quase-judicial com independência orçamental e mecanismos internos de fiscalização. Este seria o novo modelo de organização eleitoral para Angola, original e inovador.

Inovação da Tese Proposta

A CNE-Comissão Nacional Eleitoral de Angola deve ser extinta e em sua substituição criada uma entidade de natureza quase judicial que funcione em regime permanente e independente, integrando um misto de membros nomeados pelos vários órgãos constitucionais e provenientes da sociedade civil e suas organizações.

As características quase-judiciais implicam que estes membros tenham um estatuto de imparcialidade, inamovibilidade, independência e irresponsabilidade semelhante aos magistrados judiciais, desfiliando-se dos partidos políticos a que pertencem e não dependendo deles em nenhuma medida, com mandatos não renováveis.

BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLI, Roberto; TUNAY, Alfredo – **História Geral da Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro: Bloch Ed., 1973.
- ACKERMAN, B. A. – **We the people: Foundations**. New Haven e Londres: Yale University Press, 1988.
- AGUALUSA, J. E. – **A rainha Jinga**. Lisboa: Quetzal Editores, 2014.
- ALDER, John – **General Principles of Constitutional and Administrative Law**. 4.^a ed. Londres: MacMillan, 2002.
- ALEXANDRINO, J. M. – **O novo constitucionalismo angolano**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.
- O recenseamento eleitoral, *In O Direito* (2001).
- ALMEIDA, Adão de – **Estudos de Direito Público e Matérias Conexas**. Luanda: Casa das Ideias, 2009.
- ALVES, Clarissa – **O ativismo judicial no âmbito da Justiça Eleitoral**. Fortaleza: U.F. Fortaleza, 2007.
- AMARAL, Diogo Freitas do – **Direito Administrativo, Vol. II**. Coimbra: Almedina, 2009.
- AMARAL, Diogo Freitas do e FEIJÓ, Carlos, **Direito Administrativo Angolano**, Coimbra, 2016, p.17.
- AMARAL, Maria Lúcia – **A Forma da República: Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional**. Reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Justiça Administrativa**. 12.^a ed. Coimbra: Almedina, 2012.
- **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa**. 5.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- ANSTEE, Margaret Joan, **Orfão da Guerra Fria: Radiografia do Colapso do Processo de Paz Angolano 1992/93**, Porto, Campo das Letras, 1997.
- ARAGÃO, Manuel da Costa, **Angola precisa de duplicar o número de juizes**, disponível em linha em <http://www.angonoticias.com/Artigos/item/53011/angola-precisa-de-duplicar-o-numero-de-juizes> (Consultado em 06-11-2018).
- Assembleia da República, sítio oficial, A Primeira República (1910-1926). Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/paginas/aprimeirarepublica.aspx>, [Consult. 5 setembro 2016].

- AZEVEDO, José – A administração eleitoral independente. *In Conferência*. Lisboa: CNE, 2015.
- BAYLIN, Basil – **The Ideological Origins of the American Revolution**. Nova Iorque: U. Press, 1967.
- BESSA, António Marques; PINTO, Jaime Nogueira – **Introdução à Política, Vol. II: O Poder, o Estado e a Classe Política**. Lisboa: Verbo, 1990.
- BIRCH, Sarah – Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis. *In Electoral Studies*, Vol. 27, n.º2 (2008), pp. 305-320.
- BONAVIDES, Paulo – **Curso de Direito Constitucional**. 12.ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRADY, D.; MO, J.. – Electoral Systems and Institutional Choice: A Case Study of the 1988 Korean Elections. *In Comparative Political Studies*, Vol. 24, N.º4 (1992), pp. 405-429
- BRUMBACK, Bill, "Stacey Abrams ends bid for Georgia governor, plans to file lawsuit over 'gross mismanagement' of elections". chicagotribune.com
- BUCHANAN, J. M. – **Freedom in constitutional contract**. Texas: Texas A&M University Press, 1978.
- CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**, 4.ª ed. atualizada e revista. Coimbra: Coimbra editora, 1957.
- CANOTILHO, J. Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição República Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- CANOTILHO, Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da constituição**. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.
- Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1983.
- CARVALHO, Ernani – Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: Aspectos Relevantes de sua Gênese e desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**. Nº 28: 161-179 (2007), p.170.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves – **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição: Direito Constitucional Positivo**. 14.ª ed. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2008.
- CATARINO, Luís Guilherme –
http://www.institutovaloresmobiliarios.pt/estudos/pdfs/1390490035governar_com_a_administra%C3%A7%C3%A3o_independente.pdf
- CATT, Helena [et al.] **Electoral Management Design**. Estocolmo: Idea, 2014.
- CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**. Lisboa: Âncora Editora, 2013.

- CHIKWANHA, Annie Barbara; MASUNUNGURE, Eldred – The African Union and Election-Related Conflicts in Africa. **Journal of African Union Studies**, Vol. 1, n.º1: Constructing African Unity: An Ascendant Architecture or Building On Shaky Foundations (2012).
- CNE – **Dez anos de deliberações da CNE: 1989/1998**. Lisboa: CNE, 1999.
- CNE – Atribuições. Disponível em: <http://www.cne.pt/content/atribuicoes> [Consult. 26 setembro 2016].
- Código Eleitoral Belga-versão de 31 de janeiro de 2014 (cfr. em <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/Belgia.pdf>) [Consult. 11 maio 2017].
- Comissão Nacional de Eleições Portugal. Disponível em: <http://www.cne.pt/content/atribuicoes> [Consult. 14 abril 2015].
- CORREIA, A.; SOUSA, Bornito – **Angola: História Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1996.
- CORREIA, Sérvulo – O recurso contencioso. *In Reforma do contencioso administrativo: o debate universitário (trabalhos preparatórios)*. Lisboa: Ministério da Justiça, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, vol. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 2003
- COSTA, Adriano Soares – **Direito Eleitoral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. pp. 317-318.
- CRUZ, Maria Antonieta – Os recenseamentos eleitorais como fonte para o estudo das elites no decurso da Monarquia Constitucional: da Regeneração à República. **Revista da Faculdade de Letras HISTÓRIA**. Porto, III Série, vol. 10 (2009).
- DABÈNE, O., **América Latina no século XX**, Porto Alegre, Edipucrs, 2003.
- Declaração Universal dos Direitos do Homem. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitoshumanos/textosinternacionaisdh/tidhuniversais/cidh-dudh.html> [Consult. 7 junho 2016].
- DIAMOND, Larry Jay; LINZ, Juan J.; LIPSET, Seymour Martin – **Democracy in Developing Countries**. Lynne Rienner Publishers Inc, 1988, p. 75 e ss.
- DOMINGUES, Carlos Alberto – **Angola: Guerra, Justiça e Paz**. 2ª edição. Edição de Autor, 2002.
- DUNDAS, C. – **Election Administration: Designing Dimensions of Legal Reform**. Bloomington: Author House, 2015.

- DUVERGER, Maurice – Factors in a Two-Party and Multiparty System (<http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>). *In Party Politics and Pressure Groups*. Nova Iorque: Thomas Y. Crowell, 1972
- DWORKIN, Ronald – **Freedom’s Law: The Moral Reading of the Constitution**. Oxford University Press, 1996.
- Electoral Administration Act 2006.
- FARRELL, David – **Electoral Systems: A Comparative Introduction**. Palgrave MacMillan, 2014.
- Federal Electoral Commission. Disponível em: <http://www.fec.gov/about.shtml>.
- FERREIRA, Óscar – “Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826: les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ?”. **Revue française de droit constitutionnel**. Vol. 1, n.º 89, 2012, pp. 1-40
- Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life. **The Funding of Political Parties in the United Kingdom**. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty. October 1998 Cm 4057-I.
- Freedom House. **Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure, 2016**. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016> [Consult. 07 junho 2016].
- FUKUYAMA, F., **O fim da história e o último homem**. Lisboa, Gradiva, 1999.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, **Comunicado de Imprensa, 21/168**, disponível em linha em <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2021/06/09/pr21168-angola-imf-exec-board-completes-5th-review-of-the-eff-arrangement-and-approves-disbursement> (Consultado em 21-03-2022)
- Georgetown University. **Democracy and Governance Studies: “The Chinese Electoral Framework Project”**. Website, Executive Summary.
- GORDON, Scott – **Controlling the State**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Língua Portuguesa: Caminhos de um Constitucionalismo Singular**. Coimbra: Almedina, 2011.
- **Direito Constitucional, Vol. I**. Coimbra: Almedina, 2011.
- HABERMAS, J. – **The Structural Transformation of the Public Sphere**. Cambridge: Polity Press, 1994.
- HARRISON, R. – **Bentham**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1983.
- HASAN, F. – **The Realities and the Myths of The Clash of Civilizations**. Lulu.com, 2013.
- HAYEK, F. A. – **The Road to Serfdom**. Chicago: University of Chicago Press, 1976

- **The Constitution of Liberty**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- **Law, Legislation and Liberty**. Londres: Routledge, 1982.
- HORWITZ, M. – **The Warren Court and the Pursuit of Justice**. Nova Iorque: Hill and Wang, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel – **Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. Nova Iorque: Simon and Schuster, 2007.
- **The Third wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- GOMES, J.J. – **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Del Rey, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, **População**, disponível em linha em <http://www.ine.gov.ao/> (Consultado em 06-11-2018)
- JANDA, K.; BERRY, Jeffrey; GOLDMAN, Jerry – **The Challenge of Democracy: Government in America**. Boston: Hughton Mifflin, 2008.
- KELSEN, Hans – **The General Theory of Law and State**. New Jersey: The Lawbook Exchange Jersey, 1999.
- KUMAR, Krishan, **Visões Imperiais: cinco impérios que mudaram o mundo** (trad. do italiano), Lisboa, Edições 70, 2017
- Legifrance, Service Publique de la Diffusion du Droit. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> [Consult. 2 dezembro 2015]
- LIEBERMAN, Jethro – **A Practical Companion to the Constitution**. Los Angeles: University of California Press, 1999.
- LINHARES, Maria Yedda – **História Geral do Brasil**. 9.^a ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.
- LIPJHART, Arendt – **Patterns of Democracy**. Yale: Yale University Press, 2012.
- LIVELY, J. – **Democracy**. Oxford: Basil Blackwell, 1975.
- LODGE, Guy; GOTTFRIED, Glenn – **Worst of Both Worlds: Why First Past the Post no longer works**. Londres: Institute for Public Policy Research, 2011.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael – **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance**. Nova Iorque: UNDP, 2000.
- LOURENÇO, Nadelmar Miguel – **Justiça administrativa no quadro da separação de poderes: o poder da substituição do ato administrativo**. Verbo Jurídico, 2015.
- LUACUTI, Adalberto – **Génese da Constituição Angolana de 2010: O Jornalismo ao Serviço do Direito**. Luanda: Mayamba, 2013.

- LUAMBA, Manuel – **CNE e oposição angolana trocam acusações sobre “serviços eleitorais”** Luanda: Deutsche Welle, 2017. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-002/cne-e-oposi%C3%A7%C3%A3o-angolana-trocam-acusa%C3%A7%C3%B5es-sobre-servi%C3%A7os-eleitorais/a-38759678> [Consult. 9 maio 2017].
- LUÍS, Carla – “A administração eleitoral independente”. *in Conferência*. Lisboa: CNE, 2015.
- MACHADO, Jónatas [*et al*] **Direito Constitucional Angolano**. Coimbra: Almedina, 2013.
- MACHETE, Pedro – **Estado de Direito Democrático e Administração Paritárias**. Coimbra: Almedina, 2007.
- MARQUES, Oliveira – **História de Portugal, Vol. III**. Lisboa: Palas Editora, 1986.
- MENDES, A. Ribeiro – A jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria eleitoral. *In Eleições*. n.º 4, dezembro 1997, p.9 e ss.
- MEREDITH, Martin – **The State of Africa**. Londres: Free Press, 2005.
- MERLOE, Patrick – **Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections**. National Democratic Institute for International Affairs, 2008.
- MIGUÉIS, Jorge [*et al*] **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada**. Lisboa: INCM, 2015.
- MIRANDA, J. – “A Constituição de Angola de 2010”. *In O Direito*, ano 142.º (2010), I, pp. 9-38.
- O direito eleitoral na Constituição. **Estudos sobre a Constituição, Vol. II**. Coimbra: Almedina, 2003.
- **Teoria do Estado e da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I**. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- MÓNICA, Maria Filomena – As reformas eleitorais no constitucionalismo monárquico, 1852-1910. **Análise Social**, vol. XXXI, n.º 139 (1996).
- MONTESQUIEU, Charles de (trad. do francês), **O Espírito das Leis**, São Paulo, Martins Fontes, 1996.
- MONTANELLI, Indro, **História de Roma: da fundação à queda do império** (trad. do italiano), Lisboa, Edições 70, 2020.
- MORLOCK, M. – **Escritos de derecho de partidos**. Madrid: Marcial Pons, 2019.
- MOSSÉ, C., **O cidadão na Grécia Antiga**, Lisboa, Edições 70, 1999.
- NABAIS, Casalta – **Direito Fiscal**. 8ª ed. Coimbra: Almedina, 2010.
- NORRIS, P. – **Strengthening Electoral Integrity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

- **Why Electoral Integrity Matters**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE); Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) – **Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections**. Warsaw: OSCE, 2001.
- OTERO, Paulo – **Direito Constitucional Português, Vol. I: Identidade Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010.
- **A Democracia Totalitária. Do Estado Totalitário á Sociedade Totalitária. A Influência do Totalitarismo na Democracia do Século XXI**. Lisboa: Principia editora, 2021.
- PEREIRA, Manuel Coutinho – Desempenho educativo e igualdade de oportunidades em Portugal e na Europa: o papel da escola e a influência da família. *In Boletim Económico*. Banco de Portugal, Inverno (2010).
- PERSILY, N., and C. Stewart. “**The Miracle and Tragedy of the 2020 U.S. Election**”. *Journal of Democracy*, vol. 32, no. 2, Apr. 2021, pp. 159–78
- PIRES, Maria José Morais – **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Documentação e Direito Comparado, n.º 79/80 (1999).
- Political Parties and Elections Act 2009.
- Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.
- RAMOS, Rui – **História de Portugal**. Lisboa: Esfera dos Livro, 2010.
- RASHKOVA, Ekaterina – Setting-up the Stage?!: Party Competition and Electoral Law in Central and East-Europe. **Problems of Post-Communism**, Vol. 67, n.º6 (2020), pp. 478-487
- Resolução nº 215, disponível <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-215-parlamento-nacional> [Consult. 4 novembro 2016].
- SAA, Ricard – **A companion to Theodore Roosevelt**. Nova Iorque: Wiley, 2011.
- SALGADO, Eneida Desireé – **O processo eleitoral no Brasil Império**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18628-18629-1-PB.pdf> [Consult. 02 novembro 2016].
- SAMUELSON, P.; NORDHAUS, W. – **Economia**. Lisboa: McGrawHill, 1990.
- SCHILLER, C. – **The Politics of Welfare State Transformation in Germany**. Londres: Routledge, 2016.
- SCHUMPETER, Joseph – **Capitalism, Socialism and Democracy**. 2nd ed. Nova Iorque: Harper, 1947.

- SILVA, Tiago; SILVA, Estêvão – Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 3, n.º 56 (2005), pp. 75-106.
- SMITH, Bradley A.; HOERSTING, M. – A Toothless Anaconda: Innovation, Impotence, Overenforcement at the Federal Election Commission. **Election Law Journal**. Vol. 1, n.º 2 (2002), pp. 145-171.
- SOARES, Marcos – Jurisdição e administração: duas funções da justiça Eleitoral. **REVISTA JURÍDICA da UniFil**. Ano III, n.º 3, pp.114-121.
- SOLIJONOV, Abdurashid – **Electoral Justice Regulations Around the World**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016.
- STARKEY, D. – **Magna Carta: The True Story Behind the Charter**. Londres: Hodder, 2015.
- The Electoral Commission. Disponível em: <http://www.electoralcommission.org.uk/>
- THOMASHAUSEN, A. – “O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010”, *in Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Vol. I: Direito Constitucional e Justiça Constitucional*. Lisboa: FDUL, 2012.
- TIMOTHY, Frye – A Politics in Institutional Choice: Post-Communist Presidencies. *Comparative Political Studies*. Vol. 30, n.º 5 (1997), pp. 523-552.
- TRIBE, Laurence – **American Constitutional Law**. 2ª ed. Nova Iorque: Foundation Press, 2006.
- Tribunal Superior Eleitoral, Brasil. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/> [Consult. 13 abril 2015].
- Tribunal Superior Eleitoral, Justiça Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/justica-eleitoral>. [Consult. 4 novembro 2016].
- TURPIN, Dominique – **Droit Constitutionnel**. Paris: PUF, 1992.
- VALE, Teresa – Pré-história e História da Justiça Eleitoral. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História: ANPUH**. São Paulo, julho 2011, pp.13-28.
- VIMALA, A. – **History and Civics**. Nova Deli: Pearson Education, 2007.
- WEALE, A. – **Democracy**. Londres: MacMillan Press, 1999.
- WOOD, Gordon – **The Creation of the American Republic: 1770-1787**. Chapel Hill: University of North Caroline Press, 1995.
- WOOLF, G., **Roma: A história de um Império**, Lisboa, Casa das Letras, 2015.

ZIPPELIUS, Reinhold, **Teoria Geral do Estado**, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

Jurisprudência

Angola

Acórdão n.º 111/2010 do Tribunal Constitucional de Angola. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B7dbaf50c-d9b7-420e-930d-2d908d231402%7D.pdf> [Consult. 15 maio 2017].

Acórdão n.º 412/2016 de Tribunal Constitucional de Angola n.º 412/2016, processo n.º 527-D/2016. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao> [Consult. 15 maio 2017].

Acórdão n.º 461/2017 do Tribunal Constitucional de Angola. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7Be57b33c8-cae8-4fb7-ba06-3eab276e16ee%7D.pdf>

Acórdão n.º 462/2017 do Tribunal Constitucional de Angola. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B19e46dca-eb95-413e-951e-857054753a25%7D.pdf> [Consult. 12 dezembro 2017]

Estados Unidos da América

Acórdão do Supremo Tribunal Norte-Americano, Shelby County v. Holder, 570 U.S.. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/570/12-96/> [Consult. 08 junho 2016].

Acórdão do Supremo Tribunal Norte-Americano, Buckley v. Valeo 424 U.S, 1 (1976), disponível: <https://www.oyez.org/cases/1975/75-436>.

Acórdão do Supremo Tribunal Norte-Americano, Bush v. Gore 351 U.S. 98 (2000). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/> [Consult. 7 junho 2016]

Portugal

Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional de Portugal. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html> [Consult. 1 dezembro 2015].