



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa

II Assembleia



RELATÓRIO
PORTUGAL

COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS E DOS
TRIBUNAIS SUPREMOS EM MATÉRIA ELEITORAL

MAPUTO - MAIO DE 2012

QUESTIONÁRIO

Nota Prévia

A justiça constitucional, embora ande em regra associada ao controlo da constitucionalidade das normas, tem um âmbito bem mais vasto, abrangendo outras questões como, desde logo, a relativa à matéria eleitoral, com relevo especial para o contencioso eleitoral, objecto do presente relatório. Esta competência eleitoral consubstancia um domínio típico das jurisdições constitucionais, sendo vários os países, designadamente Portugal, que consignam ao juiz constitucional a competência para dirimir controvérsias eleitorais. Com efeito, apesar de o n.º 7 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) se limitar a estabelecer o princípio do controlo jurisdicional da validade e regularidade dos actos dos processos eleitorais, no sentido de que não especifica quais são os tribunais competentes, cabe esclarecer que o contencioso eleitoral propriamente dito, como se verá oportunamente, cabe quase que exclusivamente ao Tribunal Constitucional, órgão específico da jurisdição constitucional portuguesa. Isso mesmo decorre de uma leitura atenta de vários preceitos constitucionais e legais, cabendo destacar o disposto na al. c) do n.º 3 do artigo 223.º da CRP: compete ao TC “julgar em última instância a regularidade e validade dos actos de processo eleitoral, nos termos da lei”).

I. Espécies de eleições previstas na Constituição do país do órgão de jurisdição constitucional

(1) Eleição do chefe de Estado

O Presidente da República (PR) é eleito por sufrágio universal directo e secreto dos cidadãos portugueses, nos termos do artigo 121.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

(2) Eleição do Parlamento Nacional

O parlamento português – a Assembleia da República (AR) – possui legitimidade democrática, sendo os seus membros eleitos pelo povo (arts 149.º e 150.º da CRP).

(3) Eleições de órgãos de entes territoriais autónomos (Estados, regiões ou províncias autónomas)

Portugal é um Estado unitário mas reconhece autonomia política aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, constitucionalmente reconhecidos como regiões autónomas (art. 6.º da CRP). Os respectivos parlamentos – Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas (ALRA's) – são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto, de acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo 231.º da CRP.

(4) Eleições de órgãos do poder local (autarquias locais)

Para as autarquias locais¹ (AL's) a Constituição previu a existência de dois órgãos, um deliberativo (assembleia) e outro executivo. As assembleias municipais e as assembleias de freguesia são eleitas por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respectiva autarquia (art. 239.º, n.º 2, da CRP). Para presidente do órgão executivo será designado “o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adoptada na lei”.

Nos termos do artigo 11.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto (com última redacção dada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro), “Os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais e do órgão executivo do município são eleitos por sufrágio universal, directo, secreto e periódico (...)”.

(5) Eleições para o Parlamento Europeu

Para além das eleições já mencionadas, realizam-se igualmente em Portugal eleições para o Parlamento Europeu, com vista à escolha daqueles deputados que, de acordo com as normas comunitárias, são eleitos em Portugal².

II. Sistema orgânico de administração eleitoral adoptado

¹ Regiões administrativas, municípios e freguesias. De registar que até ao momento ainda não foram criadas as regiões administrativas.

² Não há nenhum preceito constitucional que se refira especificamente às eleições para o Parlamento Europeu. No entanto, vários são os preceitos que aludem a este órgão. Assim, por exemplo, nos termos do artigo 133.º, al, b) da CRP, compete ao PR “marcar, de harmonia com a lei eleitoral, o dia das eleições (...) dos Deputados ao Parlamento Europeu (...)”.

A realização de eleições (assim como de consultas referendárias) pressupõe a existência de órgãos encarregados de as organizar, que assegurem que o processo eleitoral vai desenrolar-se de forma regular, célere e séria. Sendo sabido que a realização de eleições livres, pluralistas e justas (sem fraudes e manipulações) constitui uma das condições indispensáveis para a classificação de um determinado Estado como sendo um Estado de direito democrático, facilmente se apreende a importância crucial da existência de uma administração autónoma e independente e, nestes termos, imparcial ou neutral.

Em Portugal, com algumas excepções relacionadas sobretudo com o processo de recenseamento eleitoral, os órgãos encarregados da organização e realização das eleições não são órgãos especificamente criados para o efeito, havendo um aproveitamento de estruturas organizatórias já existentes, sejam elas administrativas, designadamente as autarquias locais e as regiões autónomas (mas não apenas), sejam judiciais. De salientar que, não sendo muitos destes órgãos entes especializados em matéria eleitoral, e apesar de muitos deles pertencerem à Administração, nem por isso resulta prejudicada a sua autonomia e independência, em especial no confronto com o Governo.

Esta opção determinou, por um lado, a heterogeneidade da administração eleitoral. Por outro lado, instituiu um tipo de estrutura orgânica em parte permanente, em parte intermitente, havendo órgãos que, uma vez terminadas as suas tarefas eleitorais, retomam em pleno as suas funções específicas (v.g., presidentes da câmara ou das juntas de freguesia).

Finalmente, ainda em jeito de considerações genéricas, diga-se que esta estrutura orgânica é aproximadamente a mesma independentemente do tipo de eleição realizada.

(1) Existência de órgão autónomo de administração/supervisão das eleições

Como acabou de ser assinalado, o legislador eleitoral optou basicamente pelo aproveitamento de estruturas existentes, de natureza jurisdicional e administrativa, para efeitos de realização dos vários actos dos distintos processos eleitorais. Não se pode falar, por conseguinte, de uma administração eleitoral especializada, profissional e permanente. Porventura por esse motivo, não existe propriamente um órgão único de administração/supervisão das eleições, enquanto órgão supremo em matéria de condução dos processos eleitorais e no qual esteja centralizada, em exclusivo e de forma global, a administração e a supervisão dos actos eleitorais. Ainda assim, é devida a referência a dois órgãos cuja actividade se prende com estas funções: a Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI), com as suas atribuições relativas à Administração Eleitoral, e, de forma mais modesta, a Comissão Nacional de Eleições (CNE).

A DGAI “é um serviço central de suporte da administração directa do Estado no âmbito do Ministério da Administração Interna, dotado de autonomia administrativa”

(art. 1.º do DL n.º 78/2007, de 29 de Março). De entre as suas várias atribuições, há que destacar aquelas relacionadas com a administração eleitoral (art. 2.º, n.º 2, al. c)).

Já a CNE é um órgão superior da administração eleitoral, independente, que funciona junto da Assembleia da República (art. 1.º da Lei n.º 71/78). É dotada de autonomia administrativa (reconhecida pela Lei n.º 59/90, de 21 de Novembro), e desempenha funções de variada ordem e em diversos domínios: recenseamento eleitoral, campanha eleitoral, operações relacionadas com a organização do acto eleitoral, publicitação dos resultados eleitorais. Esta entidade pode ser enquadrada na figura da comissão eleitoral profissional, independente e permanente. Como se verá mais adiante, não resulta muito correcto afirmar que a CNE seja o órgão encarregado da administração/supervisão das eleições.

a) Designação do órgão

a1) Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI) – DL n.º 78/2007, de 29 de Março.

a2) Comissão Nacional de Eleições (CNE) – Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro³.

b) Composição

b1) A DGAI é um órgão complexo, dirigido por quatro membros: um director-geral e três directores que o coadjuvam, cargos de direcção superior de primeiro e segundo grau, respectivamente (art. 3.º do DL n.º 78/2007). Existe um director por área de intervenção da DGAI, logo, existe um director para a área da Administração Eleitoral.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º, “todo o apoio administrativo e logístico ao funcionamento da DGAI é prestado pela Secretaria-Geral [do Ministério da Administração Interna], que gere, igualmente, o património afecto à Direcção-Geral”.

Existe depois o pessoal necessário à prossecução das atribuições da DGAI. De salientar que quando em 2007 se criou a DGAI, houve a preocupação de absorver os meios humanos dos serviços a extinguir com a criação deste novo serviço, um deles o STAPE (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral).

b2) A CNE é um órgão composto por um juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, que exercerá as funções de presidente; por cidadãos de reconhecido mérito; e

³ A redacção actual foi dada pela Lei n.º 4/2000, de 12 de Abril.

por vários técnicos especializados nas áreas envolvidas em todo o processo eleitoral: a Administração Interna, os Negócios Estrangeiros e a Comunicação Social (art. 2.º da Lei n.º 71/78).

c) Modo de designação dos membros e respectivo mandato

c1) Com a entrada em vigor da Lei n.º 64/2011, 22 de Dezembro, que procede à quarta alteração à lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro (regula o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado), a designação dos membros da DGAI passou a estar disciplinada no seu artigo 18.º (Recrutamento para os cargos de direcção superior). Dispõe este preceito que os “titulares dos cargos de direcção superior são recrutados, por procedimento concursal, (...), de entre indivíduos com licenciatura concluída à data da abertura do concurso há pelo menos 12 ou 8 anos, consoante se trate de cargos de direcção superior de 1.º ou de 2.º grau, vinculados ou não à Administração Pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respectivas funções”.

O n.º 8 do mesmo dispositivo estabelece que “os cargos de direcção superior são providos por despacho do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável por igual período sem necessidade de recurso a procedimento concursal”. Já o n.º 9 dispõe que “a duração da comissão de serviço e das respectivas renovações não pode exceder, na globalidade, 10 anos consecutivos, não podendo o dirigente ser provido no mesmo cargo do respectivo serviço antes de decorridos 5 anos”.

c2) De acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 71/78, o modo de designação dos vários membros da CNE faz-se nos seguintes moldes.

O juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, que preside ao órgão, é designado pelo Conselho Superior da Magistratura.

Os cidadãos de reconhecido mérito são designado pela Assembleia da República, integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar;

Um técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, pelos Negócios Estrangeiros e pela Comunicação Social.

Como resulta do exposto, em termos de designação dos membros da CNE foram seguidas e respeitadas várias regras básicas destinadas a assegurar a imparcialidade e a independência deste tipo de comissão eleitoral. Uma delas foi a de evitar que os

respectivos membros fossem todos designados por uma única e mesma entidade. Uma outra foi a de prever que as designações não coubessem apenas a órgãos políticos. A destacar ainda a possibilidade que foi dada aos partidos da oposição de designarem alguns membros.

Quanto ao respectivo mandato, dispõe o artigo 3.º que “os membros da Comissão Nacional de Eleições são designados até ao trigésimo dia após o início de cada legislatura e tomam posse perante o Presidente da República nos trinta dias posteriores ao termo do prazo de designação” (n.º 1). Quanto à duração do mandato, “os membros da Comissão Nacional de Eleições mantêm-se em funções até ao acto de posse de nova Comissão” (n.º 2).

d) Estatuto dos membros, sobretudo no que concerne às garantias de independência e imparcialidade

d1) As garantias de independência e imparcialidade da DGAI são, desde logo, alcançadas com a imposição da regra da exclusividade de funções e de uma série de incompatibilidades, impedimentos e inibições aos seus dirigentes (arts 16.º e 17.º, respectivamente, da Lei n.º 64/ 2011).

d2) Em termos de estatuto, o artigo 4.º prevê uma série de garantias. Antes de mais, aos membros da Comissão Nacional de Eleições é assegurada a inamovibilidade e independência no exercício das suas funções (n.º 1). Para além disso, estão sujeitos a incompatibilidades, estipulando a lei que perderão o seu mandato “caso se candidatem em quaisquer eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local” (n.º 2). Finalmente, têm direito a uma senha de presença por cada dia de reunião correspondente a um setenta e cinco avos do subsídio mensal dos deputados (n.º 5).

e) Principais competências (indicar se tem competência do contencioso e qual o seu conteúdo)

e1) De forma genérica, cabe à DGAI, para o que agora interessa, “assegurar e coordenar tecnicamente a administração eleitoral” (art. 2.º, n.º 1). De forma mais específica, a DGAI, no âmbito das suas atribuições no domínio da administração eleitoral, tem as seguintes competências (art. 2.º, n.º 5):

- “a) Organizar e apoiar tecnicamente a execução dos referendos e dos processos eleitorais de âmbito nacional, regional, local e da União Europeia;
- b) Dirigir os escrutínios provisórios dos actos eleitorais e de outros sufrágios;
- c) Assegurar o recenseamento eleitoral e receber e decidir as reclamações nesse âmbito apresentadas pelos cidadãos eleitores;
- d) Organizar, manter e gerir a base de dados central do recenseamento eleitoral;

- e) Assegurar a estatística do recenseamento e dos actos eleitorais, bem como de outros sufrágios, publicitando os respectivos resultados;
- f) Manter actualizado e disponibilizar ao público um sistema de informação dos resultados eleitorais;
- g) Organizar o registo dos cidadãos eleitos para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu;
- h) Difundir informação pública sobre o sistema e os actos eleitorais;
- i) Emitir parecer técnico, a solicitação dos órgãos da administração eleitoral e outros intervenientes e interessados nos processos de recenseamento, eleitorais e referendários;
- j) Propor as medidas adequadas à participação dos cidadãos nos processos de recenseamento, eleitorais e referendários;
- l) Proceder a estudos em matéria eleitoral;
- m) Propor e organizar acções de formação para agentes e técnicos locais da administração eleitoral;
- n) Informar e dar parecer sobre matéria eleitoral;
- o) Cooperar com as administrações eleitorais de outros países e realizar acções de assistência técnica e observação eleitoral”.

Com base na leitura da alínea c), pode concluir-se que a DGAI tem competência de contencioso, mas no que se reporta à sua fase administrativa (contencioso eleitoral não jurisdicional).

e2) As competências da Comissão Nacional de Eleições estão enumeradas no artigo 5.º da Lei n.º 71/78. São elas as seguintes:

- “a) Promover o esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca dos actos eleitorais, designadamente através dos meios de comunicação social;
- b) Assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos do recenseamento e operações eleitorais;
- [c) Registar as coligações de partidos para fins eleitorais;^{4]}
- d) Assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais;
- e) Registar a declaração de cada órgão de imprensa relativamente à posição que assume perante as campanhas eleitorais;
- f) Proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas;
- g) Decidir os recursos que os mandatários das listas e os partidos interpuseram das decisões do governador civil ou, no caso das regiões autónomas, do Ministro da República [actualmente Representantes da República] relativas à utilização das salas de espectáculos e dos recintos públicos;
- [h) Apreciar a regularidade das receitas e despesas eleitorais^{5]};
- i) Elaborar o mapa dos resultados nacionais das eleições;
- j) Desempenhar as demais funções que lhe são atribuídas pelas leis eleitorais”.

⁴ Alínea revogada.

⁵ Alínea revogada. Tanto a Lei n.º19/2003, de 20 de Junho (que regula o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais), como a Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro (que regula a Entidade Reguladora das Contas) referem agora o Tribunal Constitucional como sendo o órgão competente nesta matéria.

Com base na leitura da alínea g), pode concluir-se que a CNE tem competência de contencioso, mas no que se reporta à sua fase administrativa (contencioso eleitoral não jurisdicional).

(2) No caso de existência de órgão sem autonomia institucional, responder aos quesitos do número anterior, e ainda os seguintes:

f) Órgão de que se acha dependente

g) Tipo de relações institucionais e funcionais

III. Modelo de administração de justiça eleitoral adoptado

(1) Jurisdição eleitoral especializada (Tribunais eleitorais ou órgãos equivalentes)

Em Portugal não está prevista uma jurisdição eleitoral especializada.

(2) Jurisdição eleitoral atribuída ao órgão especializado na administração da justiça constitucional (Tribunal Constitucional ou órgão equivalente) ou a um Supremo Tribunal de Justiça com jurisdição constitucional

Na ordem jurídica portuguesa a jurisdição eleitoral foi confiada em larga medida ao Tribunal Constitucional, embora exerçam igualmente funções no âmbito dos processos eleitorais os tribunais comuns de 1.^a instância. A LEOAL faz referência à intervenção do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), mas em duas situações que não se reportam ao contencioso eleitoral propriamente dito. Efectivamente, cabe recurso para a secção criminal do STJ de decisões da CNE que apliquem coimas, pela prática de determinados ilícitos de mera ordenação social, a uma série de intervenientes nos processos eleitorais. De igual forma, cabe também recurso para a secção criminal do

STJ de decisões do juiz de comarca que apliquem coimas correspondentes a contra-ordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções⁶.

Principal destaque merece, pois, o Tribunal Constitucional, a quem foi constitucional e legalmente atribuída uma parcela preponderante do contencioso eleitoral. Segundo o disposto na al. c), do n.º 2 do artigo 223.º da CRP, compete ao TC “julgar em última instância a regularidade e validade dos actos de processo eleitoral, nos termos da lei”. A partir da leitura da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro⁷ – LTC) é possível constatar que, em termos concretos essa competência em matéria eleitoral se consubstancia em vários domínios. O artigo 8.º da LTC (Competência relativa a processos eleitorais) enumera os seguintes:

- “a) Receber e admitir as candidaturas para Presidente da República;
- b) Verificar a morte e declarar a incapacidade para o exercício da função presidencial de qualquer candidato a Presidente da República (...);
- c) Julgar os recursos interpostos de decisões sobre reclamações e protestos⁸ apresentados nos actos de apuramento parcial, distrital e geral da eleição do Presidente da República (...);
- d) Julgar os recursos em matéria de contencioso de apresentação de candidaturas e de contencioso eleitoral relativamente às eleições para o Presidente da República, Assembleia da República, assembleias regionais e órgãos do poder local;
- e) Receber e admitir as candidaturas relativas à eleição dos Deputados ao Parlamento Europeu e julgar os correspondentes recursos e, bem assim, julgar os recursos em matéria de contencioso eleitoral referente à mesma eleição;
- f) Julgar os recursos contenciosos interpostos de actos administrativos definitivos e executórios praticados pela Comissão Nacional de Eleições ou por outros órgãos da administração eleitoral;
- g) Julgar os recursos relativos às eleições realizadas na Assembleia da República e nas Assembleias Legislativas Regionais”.

Cabe assinalar que algumas das competências atribuídas ao TC neste domínio específico pelo diploma legal já citado não são propriamente uma concretização da al. c), do n.º 2 do artigo 223.º da CRP, antes concretizam um espaço de conformação deixado ao legislador ordinário pela cláusula geral constante do n.º 2 deste preceito

⁶ Art. 203.º, n.ºs 1 e 3, da LEOAL.

⁷ Com a última redacção dada pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro.

⁸ A jurisprudência constitucional dá conta da distinção entre “reclamações” e “protestos”. Segundo o Acórdão n.º 324/85, os “protestos” são apresentados contra irregularidades ainda não apreciadas. Quanto às “reclamações”, são as mesmas lavradas contra decisões sobre irregularidades.

(“Compete ainda ao Tribunal Constitucional *exercer as demais funções* que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei”⁹).

(3) Jurisdição constitucional atribuída a tribunais comuns ou a tribunais administrativos

Aos tribunais comuns de 1.^a instância foram também confiadas algumas atribuições no domínio eleitoral, umas de natureza jurisdicional, outras de natureza eminentemente técnica. A título meramente exemplificativo – uma vez que as mesmas irão ser mencionadas ao longo deste relatório –, refiram-se, no que respeita às primeiras, o julgamento das reclamações relativas à apresentação de candidaturas (no caso das eleições para a AR, ALRAA e ALRAM e AL’s). Em relação às segundas, atente-se na ordem para afixação, à porta do tribunal competente para receber das candidaturas (uma vez mais, no caso das eleições para a AR, ALRAA e ALRAM), das listas de candidatos admitidas, quer as versões originárias, quer as eventuais versões rectificadas.

(4) Nos casos (1) e (3) indicar a relação dos órgãos referidos com o órgão de jurisdição constitucional

Das decisões adoptadas pelos tribunais comuns de 1.^a instância cabe, em regra, recurso para o Tribunal Constitucional.

IV. Competência de natureza não contenciosa, em matéria eleitoral, do órgão de jurisdição constitucional

(1) Registo eleitoral de partidos e coligações de partidos

É da competência do Tribunal Constitucional a aceitação da inscrição de partidos políticos, a qual será materializada “em registo próprio existente no Tribunal” (art. 9.º, al. a), da LTC). Cabe-lhe, de igual modo, anotar as coligações de partidos que se apresentam ao acto eleitoral.

Inerente a esta competência de inscrição e anotação, respectivamente, dos partidos políticos e das coligações eleitorais, ou como pressuposto dela, está uma outra, que é a de “verificar a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações, bem como apreciar a legalidade das suas denominações, siglas e símbolos, e ordenar a

⁹ Itálico nosso.

respectiva extinção, nos termos da Constituição e da lei”. Quanto ao último aspecto mencionado, a LTC é mais específica, referindo, para além dos partidos e suas coligações, as frentes de partidos, acrescentando ainda não ser relevante que as coligações e frentes de partidos sejam “constituídas apenas para fins eleitorais”; além do mais, especifica que cabe ainda ao TC “apreciar a sua identidade ou semelhança com as de outros partidos, coligações ou frentes”.

(2) Recebimento e apreciação da regularidade de candidaturas

No que concerne ao recebimento e apreciação da regularidade de candidaturas, a solução legislativa varia consoante o tipo de eleição em causa.

Assim, compete ao Tribunal Constitucional, mais especificamente ao seu presidente, receber as candidaturas relativas à eleição para Presidente da República e as relativas à eleição dos Deputados ao Parlamento Europeu (arts 8.º e 92.º da LTC¹⁰).

Relativamente às eleições para a Assembleia da República, “A apresentação [de candidaturas] faz-se até ao 41.º dia anterior à data prevista para as eleições, perante o juiz do círculo judicial com sede na capital do círculo eleitoral” (n.º 2); “Nos círculos eleitorais com sede em Lisboa e Porto a apresentação das candidaturas é feita perante os juízes dos juízos cíveis” (n.º 3); “Nos círculos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a apresentação faz-se perante o juiz do círculo judicial com sede na respectiva capital” (n.º 4 do art. 23.º da LEAR).

Também no que respeita às eleições para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a competência em apreço foi confiada aos tribunais comuns. Relativamente à assembleia legislativa açoriana, “A apresentação [de candidaturas] faz-se até ao 41.º dia anterior à data prevista para as eleições, perante o juiz: a) Da comarca de Ponta Delgada, para o círculo de São Miguel e para o círculo regional de compensação; b) Da comarca de Angra do Heroísmo, para o círculo da Terceira; c) Da comarca da ilha das Flores, para os círculos das Flores e do Corvo; d) Das restantes comarcas, para os círculos das ilhas a que cada um responda (art. 24.º da LEALRAA). No que respeita à assembleia legislativa madeirense, “A apresentação [de candidaturas] faz-se até 40.º dia antes da data marcada para as eleições, perante os juízos cíveis do Tribunal da Comarca do Funchal (art. 25.º da LEALRAM).

Por último, no que se refere às eleições autárquicas, “as listas de candidatos são apresentadas perante o juiz do tribunal da comarca competente em matéria cível com jurisdição na sede do município”. Se suceder “o tribunal ter mais de um juízo, são competentes aquele ou aqueles que forem designados por sorteio” (art. 20.º da LEOAL).

¹⁰ Ver ainda artigo 9.º, n.º 1, da LEPE.

Via de regra, o órgão encarregado desta incumbência terá que verificar a regularidade do processo de apresentação das candidaturas, as condições de elegibilidade dos candidatos e a autenticidade dos documentos apresentados (PR, AR, PE, ALRA, ALRM, AL's).

Constitui também uma regra generalizada a de permitir o suprimento de eventuais irregularidades processuais (LEPR, LEAR, LEALRAA, LEALRAM, LEOAL¹¹).

(3) Admissão de candidaturas

Habitualmente, a admissão (ou rejeição) das candidaturas compete ao órgão encarregado de recebê-las.

Desta maneira, no caso da eleição presidencial é o Tribunal Constitucional, em secção designada por sorteio (art. 93.º da LEPR), que leva a efeito essa atribuição. Solução idêntica vale para as candidaturas dos deputados ao Parlamento Europeu (art. 8.º da LTC e art. 9.º, n.º 1, da LEPE).

Já no caso das eleições legislativas, a admissão das candidaturas é da competência dos tribunais comuns (arts 26.º a 29.º da LEAR). O mesmo vale para as eleições legislativas regionais dos Açores (arts 27.º a 30.º da LEALRAA) e da Madeira (arts 29.º a 32.º da LEALRAM), e ainda, para as eleições autárquicas (arts 25.º a 28.º da LEOAL).

(4) Sorteio de candidaturas

Da mesma forma que incumbe aos tribunais encarregados de receber as candidaturas (TC e tribunais de 1.ª instância, conforme o tipo de eleições em causa) a verificação da sua regularidade, impende sobre os mesmos o encargo de proceder ao sorteio das candidaturas, com o objectivo de lhes atribuir uma ordem nos boletins de voto¹².

(5) Administração e ou supervisão dos processos eleitorais

¹¹ PR (art. 93.º, n.º 2, da LOTC); AR (art. 27.º da LEAR); ALRAA (art. 28.º da LEALRAA); ALRAM (art. 30.º da LEALRAM); AL's (arts 25.º e 26.º da LEOAL). No caso específico dos deputados do PE vale a remissão, contida no artigo 9.º, n.º 1, da LEPE, para a LEAR.

¹² PR (art. 92.º, n.º 2, da LTC); AR (art. 31.º, n.º 1, da LEAR); PE (art. 9.º da LEPE); ALRAA (art. 32.º da LEALRAA); ALRAM (art. 34.º da LEALRAM); AL's (art. 31.º da LEOAL).

Conforme foi dito em II, (1), não existe exactamente um órgão único de administração/supervisão das eleições, enquanto órgão supremo em matéria de condução dos processos eleitorais e no qual esteja centralizada, em exclusivo e de forma global, a administração e a supervisão dos actos eleitorais. Apesar disso, aí se destacaram dois órgãos: a DGAI (e a sua Direcção para a Administração Eleitoral) e também a CNE, ambas possuindo competências – sobretudo a DGAI – que poderão enquadrar-se nesta função mais ampla. Seja como for, a resposta ao presente quesito não pode deixar de estar condicionada pela advertência agora reiterada.

DGAI:

Entre outras atribuições, compete à DGAI, como se viu em II, (1), “assegurar e coordenar tecnicamente a administração eleitoral” (art. 2.º, n.º 1, do DL n.º 78/2007); mais concretamente, foi-lhe atribuída a incumbência de “Organizar e apoiar tecnicamente a execução dos referendos e dos processos eleitorais de âmbito nacional, regional, local e da União Europeia” (art. 5.º, n.º 2, al. a), do mesmo decreto-lei).

Afunilando um pouco mais estes conceitos, poderá afirmar-se que cabe a esta entidade autónoma apoiar jurídica, procedimental, logística e financeiramente o recenseamento eleitoral e todos os actos do processo eleitoral. A partir daqui, pode extrair-se um feixe de tarefas de primordial importância para a realização, na parte que nos interessa, dos diversos actos eleitorais. Relativamente a cada acto eleitoral deverá a DGAI: elaborar/produzir, difundir ou disponibilizar informação (técnica) pertinente; gerar e disponibilizar os cadernos eleitorais; esclarecer questões e dúvidas colocadas por qualquer interveniente no processo de recenseamento eleitoral e nos diversos processos eleitorais, aqui se incluindo os cidadãos eleitores; orçamentar os processos eleitorais e executar o orçamento projectado ou acompanhar a sua execução; assegurar os meios logísticos; intervir na tramitação administrativa dos procedimentos relacionados com os processos eleitorais; etc.

CNE:

Independentemente de se analisarem detalhadamente as competências que foram legalmente atribuídas à CNE¹³, é importante esclarecer que a gestão correcta do processo eleitoral tem subjacente a necessidade de respeitar uma série de princípios, regras e valores básicos e essenciais de um Estado de direito democrático. A título de exemplo, refiram-se as seguintes exigências com eles relacionados: deve assegurar-se a igualdade de tratamento e de oportunidades dos candidatos que se apresentam ao acto

¹³ Ver II., (1). e).

eleitoral, bem como a igualdade de tratamento dos cidadãos eleitores; deve assegurar-se a transparência de todas as operações eleitorais; devem prevenir-se as fraudes eleitorais; deve assegurar-se um uso equitativo e imparcial dos meios de comunicação social, bem assim como receber, examinar e decidir queixas que tenham sido apresentadas contra os meios de comunicação social; devem assegurar-se direitos como a liberdade de expressão, de reunião, de manifestação e de circulação.

Dito isto, convém salientar que a CNE administra e supervisiona os processos eleitorais apenas na medida em que ela deve ser informada de uma série de decisões adoptadas por outros órgãos intervenientes nestes processos e com eles relacionados, quase sempre assumindo, por conseguinte, um papel passivo; diga-se, ainda, que muitas das informações estão relacionadas com a campanha eleitoral. Para além disso, e num registo mais activo, cabe-lhe, por exemplo, elaborar os mapas nacionais com os resultados eleitorais. Ou seja, a administração e supervisão levada a cabo pela CNE é bem restrita, fundamentalmente passiva, e delas escapam uma série de operações de que estão encarregados outros órgãos, não ficando mal rotular, pelo menos alguns deles, de “administradores” dos processos eleitorais. Revela-se oportuno, nesta sede, detalhar um pouco esta afirmação.

Assim, no que concerne às tarefas de organização das operações eleitorais propriamente ditas, aquelas que estão a cargo da CNE, tanto as eminentemente técnicas, como aquelas que implicam apreciações técnico-jurídicas, são em número reduzido. Basta pensar que, por exemplo, a incumbência relativa às assembleias de voto (número de assembleias, o eventual desdobramento das assembleias em secções de voto, sua composição, determinação dos locais de funcionamento, afixação do edital com o dia, hora e local de funcionamento das assembleias de votos e eventuais desdobramentos) cabe aos presidentes das câmaras municipais – e, residualmente, às juntas de freguesia ou respectivos presidentes. De igual modo, cabe aos presidentes das câmaras municipais enviar aos presidentes das juntas de freguesia os elementos necessários para os trabalhos das mesas das assembleias de voto ou das secções de voto (v.g., os boletins de voto, os cadernos destinados às actas das operações eleitorais, impressos vários, mapas eleitorais, a relação de todas as candidaturas definitivamente aceites)¹⁴. Já o recebimento, a verificação da regularidade, a admissão ou rejeição e o sorteio das candidaturas (e subsequente publicitação das listas de candidatos) correm a cargo dos tribunais, nuns casos os de 1.ª instância, noutros o próprio TC (*vide supra* IV.). Vale tudo isto por dizer que, pelo menos no domínio em apreço, o papel activo nos processos eleitorais compete a distintos órgãos, inseridos na estrutura da Administração ou do poder judicial, sendo que as tarefas de administração/supervisão da CNE são insignificantes.

Diga-se, em abono da verdade, que a CNE desempenha algumas tarefas relevantes, mas quase todas elas estão mais relacionadas com a campanha eleitoral, competindo a este órgão, por exemplo, a distribuição dos tempos de antena, em condições de igualdade entre os vários candidatos. Por vezes, o seu papel é mais

¹⁴ PR (arts 31.º e ss da LEPR); AR (arts 40.º e ss da LEAR); ALRAA (arts 41.º e ss da LEALRAA); ALRAM (arts 43.º e ss da LEALRAM); AL's (arts 67.º e ss da LEOAL).

passivo: devem as estações de rádio e de televisão, públicas e privadas, indicar à CNE o horário previsto para as emissões reservadas à campanha eleitoral; devem certas publicações noticiosas, diárias ou não diárias, comunicar à CNE que pretendem inserir matérias respeitantes à campanha eleitoral. Mas nem toda a organização das campanhas eleitorais fica nas suas mãos. Basta ver que a cedência de salas de espectáculos e de edifícios públicos está nas mãos dos governadores civis¹⁵; de igual forma, é da competência das juntas de freguesia estabelecer quais os locais de afixação de cartazes, jornais murais, etc.. Fora do domínio da campanha eleitoral, a CNE deve ser notificada das desistências dos candidatos (notificação idêntica deveria ser feita aos governadores civis¹⁶); deve-lhe ser comunicada a decisão (do plenário do TC) relativa aos recursos contenciosos relacionados com alegadas irregularidades ocorridas no decurso da votação ou nas distintas fases de apuramento dos resultados eleitorais. Igualmente, deve ser-lhe facultada a acta do apuramento geral, com base nela elaborando o mapa oficial com os resultados eleitorais relativos às várias eleições.

Este papel limitado, e sobretudo mais passivo, da CNE no âmbito da administração e da supervisão dos processos eleitorais não deve obscurecer a importância deste órgão. É preciso realçar que, no âmbito desta sua função de administração/supervisão, ainda que assaz restrita, fica bem patente o seu papel de garante da imparcialidade da actuação da administração eleitoral e dos outros intervenientes nos processos eleitorais, e o seu papel de garante do tratamento igual, equitativo e não discriminatório, sobretudo dos candidatos, mas também dos eleitores. Basta atentar na importância que possuem os meios de comunicação social nos actos eleitorais (e, o que mais interessa, na determinação dos resultados eleitorais) e nos perigos que podem advir de um seu uso incorrecto, injusto e parcial para perceber a imprescindibilidade e a relevância da CNE, nomeadamente, mas não apenas, quando distribui os tempos de antena nos meios de comunicação social.

(6) Validação e proclamação dos resultados eleitorais

Uma vez encerrada a votação, procede-se ao apuramento dos resultados eleitorais, tarefa que compete às assembleias de apuramento constituídas para o efeito. As distintas leis eleitorais podem prever um número de assembleias diverso, bem como utilizar uma nomenclatura igualmente diversa. Da sua leitura resulta o seguinte. Para efeitos de apuramento dos resultados eleitorais nas eleições presidenciais existem três tipos de assembleias de apuramento: parcial, distrital e geral. Nas eleições para a Assembleia da República e para as assembleias legislativas das regiões autónomas apenas estão previstos dois tipos de assembleias de apuramento: parcial e geral. Nas eleições para o Parlamento Europeu existem dois tipos de assembleias de apuramento:

¹⁵ Cargo entretanto extinto. A Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, regula a transferência das competências dos Governos Cívicos e respectivos Governadores Cívicos para outras entidades da Administração Pública.

¹⁶ Ver nota anterior.

intermédio e geral. Finalmente, no caso das eleições locais, estão previstos dois tipos de assembleias de apuramento: local e geral.

Independentemente destas diferenças, é a assembleia-geral de apuramento que está incumbida de confirmar os resultados eleitorais e, na sequência dessa acção, de proclamar e publicitar os resultados eleitorais e de determinar os candidatos eleitos¹⁷.

(7) Investidura dos titulares eleitos

De acordo com o estipulado no n.º 1 do artigo 127.º da CRP, o Presidente da República “toma posse perante a Assembleia da República”.

Nos termos do artigo 120.º da LEAR, compete à Assembleia da República verificar os poderes dos candidatos proclamados eleitos nas eleições legislativas.

De igual forma, compete às assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira verificar os poderes dos candidatos proclamados eleitos nas respectivas eleições legislativas regionais (arts 123.º da LEALRAA e 121.º e 127.º da LEALRAM).

No caso dos deputados ao PE, a verificação dos mandatos compete a este órgão.

Por último, a “instalação dos órgãos autárquicos” é da competência do “presidente do órgão deliberativo cessante ou ao cidadão melhor posicionado na lista vencedora”, que deverão “proceder à convocação dos candidatos eleitos” (art. 225.º da LEOAL).

V. Competência contenciosa, em matéria eleitoral, do órgão de jurisdição constitucional

Tal como foi previamente mencionado, em Portugal todos os tribunais são órgãos de justiça constitucional. Como foi igualmente afluado, no domínio eleitoral verifica-se a intervenção tanto do Tribunal Constitucional como dos tribunais comuns de 1.ª instância. Ainda assim, o essencial do contencioso eleitoral foi confiado ao Tribunal Constitucional.

(1) Competência em primeira instância

¹⁷ PR (arts 105.º e ss da LEPR); AR (arts 107.º e ss da LEAR); ALRAA (arts 109.º e ss da LEALRAA); ALRAM (arts 113.º e ss da LEALRAM); PE (art. 12.º da LEPE); AL's (arts 141.º e ss da LEOAL).

Ver resposta seguinte.

(2) Competência em última instância

Segundo dispõe a alínea c), do n.º 2, do artigo 223.º da CRP, compete ao TC “Julgar em última instância a regularidade e a validade dos actos do processo eleitoral, nos termos da lei;”. Está, deste modo, aberta a possibilidade de uma intervenção prévia de outros tribunais, recorrendo-se depois das suas decisões para o TC. Isso ocorre, por exemplo, no âmbito do contencioso de apresentação de candidaturas para a AR, ALR’s e órgãos do poder local, em que cabe recurso para o TC de decisões de tribunais de 1.ª instância (art. 101.º da LTC).

Não se trata, porém, de uma solução constitucionalmente imposta. Basta ver que na generalidade dos contenciosos eleitorais, com particular destaque para os que foram alvo de análise neste relatório, o recurso é interposto directamente para o plenário do TC de decisões de órgãos não judiciais da Administração Eleitoral (v.g. recurso para o plenário do TC de deliberação da CNE relativa à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão pelas diferentes candidaturas), ou ainda na sequência de decisão de entidade administrativa relativa a recurso gracioso interposto ou a reclamação ou protesto apresentado previamente (v.g., recurso para o plenário do TC das decisões das assembleias de apuramento geral relativas a protestos perante elas apresentados). Nestes casos, existe apenas uma instância de recurso: o TC funcionando em plenário (isto é, o TC intervém, verdadeiramente, com única instância). Isto não fere o disposto na alínea c), do n.º 2, do artigo 223.º da CRP, na medida em que as situações em apreço podem ser abrangidas pela cláusula geral do n.º 3 do mesmo preceito).

(3) Espécies de processos

a) Contencioso do recenseamento eleitoral¹⁸

A Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI) decide as reclamações relacionadas com as omissões ou as inscrições indevidas nos cadernos de recenseamento eleitoral (art. 60.º da Lei n.º 13/99, de 22 de Março – regime jurídico do recenseamento eleitoral)¹⁹. Das decisões da DGAI sobre ditas reclamações “cabe

¹⁸ O contencioso do recenseamento eleitoral reveste-se de extrema importância, dado que o registo dos cidadãos eleitores tem que observar e respeitar o princípio da universalidade do sufrágio, não devendo o direito de sufrágio resultar indevidamente restringido.

¹⁹ Com alterações introduzidas pela Lei n.º 47/2008, de 27 de Agosto.

recurso para o tribunal de comarca da sede da respectiva comissão recenseadora” (art. 61.º, n.º 1). Tratando-se de um “recurso interposto de decisão de comissão recenseadora no estrangeiro, é competente o Tribunal da Comarca de Lisboa” (n.º 2). Das decisões destes tribunais pode recorrer-se para o Tribunal Constitucional (n.º 4).

b) Contencioso do registo eleitoral de partidos e de coligação de partidos

Estipula o n.º 1 do artigo 103.º da LTC que “Os processos respeitantes ao registo e ao contencioso relativos a partidos políticos e coligações ou frentes de partidos, ainda que constituídas para fins meramente eleitorais, regem-se pela legislação aplicável”. Vale isto por dizer que se trata de questão a regular pela legislação eleitoral específica de cada uma das eleições. De forma genérica, partindo de um apanhado de todas elas, temos que o Tribunal Constitucional, em secção, aprecia a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações, assim como a legalidade das suas denominações, siglas e símbolos. A decisão deste Tribunal é publicitada através de edital, que será mandado afixar pelo Presidente à porta do Tribunal. Dessa decisão cabe recurso para o plenário do Tribunal Constitucional, que o decidirá num prazo de 48 horas²⁰.

c) Contencioso da admissão ou rejeição de candidaturas

Cabe recurso para o plenário do Tribunal Constitucional das decisões finais dos órgãos competentes relativas à apresentação de candidaturas²¹.

No caso da eleição presidencial, o recurso da decisão final da secção do TC relativa à apresentação de candidaturas é dirigido directamente ao plenário do TC²².

No caso das eleições legislativas (AR), das eleições para as assembleias legislativas regionais e das eleições autárquicas, o recurso para o plenário do TC apenas poderá ocorrer na sequência da decisão final respeitante à apreciação de reclamações contra a admissão ou não admissão de candidaturas. As reclamações são dirigidas aos juízes encarregados de decidir a admissão das candidaturas e por estes decididas²³.

²⁰ AR (art. 22.º-A da LEAR); ALRAA (art. 23.º da LEALRAA); ALRAM (art.23.º da LEALRAM); PE (aplica-se subsidiariamente a LEAR); AL’s (art. 22.º-A da LEOAL).

²¹ PR (art. 94.º da LTC); AR (art. 32.º da LEAR); PE (art. 9.º da LEPE); ALRAA (art. 33.º da LEALRAA); ALRAM (art. 35.º da LEALRAM); AL’s (art. 31.º da LEOAL).

²² Arts 93.º e 94.º da LTC.

²³ AR (art. 30.º da LEAR); PE (art. 9.º da LEPE); ALRAA (art. 31.º da LEALRAA); ALRAM (art. 33.º da LEALRAM); AL’s (art. 29.º da LEOAL). Ver ainda o n.º 1 do artigo 101.º da LTC (cabe recurso para o Tribunal Constitucional, que decide em plenário, “das decisões dos tribunais de 1.ª instância em matéria de contencioso de apresentação de candidaturas, relativamente às eleições para a Assembleia da República, assembleias regionais e órgãos do poder local).

No caso das eleições para o Parlamento Europeu, da decisão final da secção do TC competente para admitir ou rejeitar as candidaturas cabe recurso para o plenário do TC²⁴.

d) Contencioso da votação e do apuramento dos resultados

Das decisões relativas às reclamações e protestos relacionados com a ocorrência de alegadas irregularidades no decurso da votação e das operações de apuramento dos resultados eleitorais pode ser interposto recurso contencioso para o plenário do TC²⁵. À semelhança do que sucede com o recurso contencioso da admissão ou rejeição das candidaturas, as irregularidades que ocorram no decurso da votação e das operações de apuramento dos resultados eleitorais só poderão ser apreciadas pelo TC se previamente tiverem sido objecto de reclamação ou de protesto apresentado no acto em que se verificaram, recorrendo-se das decisões concernentes às reclamações e protestos (ou, por outras palavras, o objecto do recurso contencioso é a decisão que apreciou a reclamação ou o protesto).

É de referir que no caso das eleições presidenciais, a respectiva lei eleitoral determina que “*Cabe à assembleia de apuramento distrital apreciar os recursos interpostos pelas entidades referidas no n.º 2 quanto a irregularidades ocorridas no decurso da votação e no apuramento parcial*” [itálico nosso]; “Destá decisão cabe recurso contencioso nos termos do artigo seguinte”²⁶. Ou seja, das decisões sobre reclamações e protestos ocorridos no âmbito da votação e do apuramento parcial cabe inicialmente recurso para a assembleia de apuramento distrital e só posteriormente para o Tribunal Constitucional.

De igual forma, no caso das eleições para o PE a respectiva lei eleitoral prevê que “relativamente às irregularidades ocorridas no decurso da votação e das operações de apuramento parcial só pode ser interposto recurso contencioso *se tiver sido previamente interposto recurso gracioso perante a assembleia de apuramento intermédio* no primeiro dia do seu funcionamento” (art. 13.º, n.º 2, da LEPE)²⁷ [itálico nosso].

²⁴ Art. 9.º, n.º 2, da LEPE.

²⁵ PR (arts 98.º, n.º 2, da LTC, e 114.º e 115.º da LEPR); AR (arts 117.º e 118.º da LEAR); PE (art. 102.º-A, da LTC); ALRAA (arts 120.º e 121.º da LEALRAA); ALRAM (arts 124.º e 125.º da LEALRAM); AL's (arts 158.º e 159.º da LEOAL). Ver ainda o n.º 1 do artigo 102.º da LTC (“Das decisões sobre reclamações ou protestos relativos a irregularidades ocorridas no decurso das votações e nos apuramentos parciais ou gerais respeitantes a eleições para a Assembleia da República, assembleias regionais ou órgãos do poder local cabe recurso para o Tribunal Constitucional, que decide em plenário”).

²⁶ Art. 114.º, n.ºs 4 e 5, da LEPR.

²⁷ O diploma legal que regula as eleições presidenciais também prevê um terceiro tipo de assembleia de apuramento, as assembleias distritais, mas desta feita isso não tem implicações especiais no âmbito do recurso contencioso.

Solução algo distinta foi prevista pela lei eleitoral que regula as eleições locais. Assim, dispõe o n.º 2 do artigo 156.º da LEOAL que “das irregularidades ocorridas no decurso da votação ou do apuramento local pode ser interposto recurso contencioso, *sem prejuízo da interposição de recurso gracioso perante a assembleia de apuramento geral*” [itálico nosso].

e) Outros

Ao Tribunal Constitucional foi atribuída competência relativamente a outros contenciosos, mas em domínios que não dizem directamente respeito às eleições. Citem-se, por exemplo, o contencioso da perda de mandato de deputados da AR (arts 7.º-A e 91.º-A da LTC) e de deputados regionais (art. 91.º-B da LTC), e o contencioso respeitante aos recursos relativos a eleições no interior da AR e das ALRA's (arts 223.º, n.º 2, al. g) da CRP, e 102.º-D, da LTC).

VI. Modo de funcionamento do órgão de jurisdição constitucional quando julga processos eleitorais

(1) Funcionamento em plenário

Quando julga processos eleitorais, mais concretamente, em sede de contencioso eleitoral (v.g., contencioso do registo eleitoral dos partidos políticos e coligações de partidos, contencioso de admissão ou rejeição de candidaturas, contencioso de votação e do apuramento dos resultados eleitorais), o TC funciona em plenário.

(2) Funcionamento em secções

No âmbito dos processos eleitorais o TC funciona por vezes em secção (escolhida mediante sorteio), embora não exactamente enquanto instância julgadora. Funciona em secção, por exemplo, quando aprecia a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações, bem como da legalidade das suas denominações, siglas e símbolos, e também quando decide acerca da admissão ou rejeição das candidaturas para as eleições presidenciais e para as eleições para o PE.

(3) Recorribilidade das decisões da secção para o plenário

Das decisões que são tomadas em secção é possível recorrer para o plenário do Tribunal Constitucional.

VII. Pressupostos processuais objectivos dos recursos e reclamações eleitorais

(1) Tempestividade (prazos de interposição e implicações da sua inobservância)

Como não poderia deixar de ser, a interposição dos recursos e a apresentação de reclamações e protestos (e bem assim como as concomitantes decisões) estão subordinadas à observância de prazos. Os prazos estabelecidos pela lei eleitoral tanto podem determinar-se em dias (ou em horas), como podem, pura e simplesmente, associar a prática de um acto (v.g., a reclamação) a um certo momento (v.g., as reclamações e protestos relativas à votação ou ao apuramento dos resultados eleitorais têm que ser apresentadas “no acto em que se verificaram”). A primeira solução vale sobretudo para os recursos contenciosos, enquanto que a segunda está prevista, desde logo, para as reclamações e protestos no âmbito dos contenciosos de admissão ou rejeição de candidaturas e da votação e do apuramento dos resultados atrás mencionados (*vide* V, (3)). Independentemente da solução adoptada, o que perpassa da leitura e análise das diversas legislações eleitorais é que os prazos são bastante curtos, o que é compreensível uma vez que o processo eleitoral, dadas as suas especificidades, exige uma tramitação célere.

Em caso de inobservância dos prazos de interposição dos recursos contenciosos, o TC conclui pela extemporaneidade ou intempestividade do recurso.

Em caso de inobservância dos prazos de apresentação de reclamações e protestos, a solução é idêntica, sendo os mesmos considerados extemporâneos ou intempestivos.

É importante enfatizar que, por vezes, isso irá comprometer um eventual ulterior recurso contencioso. É que, no que toca ao contencioso de admissão ou rejeição de candidaturas e ao contencioso da votação e do apuramento dos resultados, as várias leis eleitorais condicionam o direito de recurso à prévia apresentação de reclamação ou protesto. Ora, no que respeita à tempestividade das reclamações e protestos, o TC teve já a oportunidade de afirmar que “(...) tem de haver imediato protesto ou reclamação logo que verificadas quaisquer irregularidades no acto eleitoral. (...) Não se registando em tempo protesto ou reclamação, a situação, embora possa estar viciada, consolida-se e

torna-se intocável, quer no plano administrativo, quer no plano contencioso” (Ac. n.º 324/85).

Se o TC se vir confrontado com uma destas situações em que o recurso contencioso eleitoral não cumpriu um determinado requisito objectivo – nos casos referidos, a prévia apresentação de reclamação ou protesto – ele não tomará conhecimento do objecto do recurso.

(2) Aplicabilidade do princípio da impugnação prévia e implicações da sua inobservância

Como já foi dito antes, há situações em que o conhecimento do objecto do recurso contencioso eleitoral pelo TC depende de um pressuposto objectivo, que, nos casos mencionados, era a prévia apresentação de reclamação ou de protesto. Verdadeiramente, algumas das leis eleitorais analisadas prevêm ainda a necessidade de percorrer as instâncias de recurso gracioso antes de se recorrer para o TC (ver VI, (3), d)). Caso não se observem estes pressupostos, este Tribunal não tomará conhecimento do objecto do recurso.

VIII. Poderes de cognição do órgão de jurisdição constitucional em matéria eleitoral

(1) Jurisdição plena, com poder inquisitivo

As amplas atribuições que cabem ao Tribunal Constitucional no âmbito da jurisdição que exerce em matéria eleitoral reflectem-se na diversidade da sua actuação. Assim, tanto pode julgar um recurso contencioso em que se pretende anular um acto da administração eleitoral, por exemplo, uma deliberação da CNE relativa à distribuição dos tempos de antena (art. 102.º-B), como pode exercer a plenitude dos seus poderes com o propósito de restabelecer a situação contestada (veja-se o que sucede em matéria de contencioso de decisão de admissão de candidaturas). Com isto, poderia concluir-se que, neste domínio do contencioso eleitoral (contencioso de tipo administrativo, mas com as suas várias especificidades e complexidades), parecem coexistir os dois tipos de contencioso. Atento a esta dualidade de situações e, em termos genéricos, às tais especificidades e complexidades do contencioso eleitoral, o TC esclarece que se trata de um contencioso de plena jurisdição, mas com limites. Isso mesmo resulta da leitura do Ac. n.º 395/2011: “O contencioso eleitoral é um processo de plena jurisdição, mas isso apenas significa que o tribunal não se limita a anular ou confirmar o acto impugnado, mas resolve em termos definitivos o litígio; mas isso apenas ocorre nas situações em que o Tribunal detenha poderes de cognição que não invadam a esfera de actuação

própria dos órgãos administrativos”. Igualmente a ter em consideração a orientação jurisprudencial patente nos Acórdãos n.º 322/85 e 332/85, segundo a qual “não é necessário verificar se as irregularidades foram objecto de reclamação ou protesto se elas – se implicarem a nulidade do processo - forem de conhecimento oficioso do TC”. Finalmente, retenha-se o disposto no n.º 4 do art. 102.º-B da LTC, que regula a interposição de recurso contencioso de deliberações da CNE: “Se o entender possível e necessário, o Tribunal Constitucional ouvirá outros eventuais interessados, em prazo que fixará”.

(2) Jurisdição limitada à apreciação dos factos carreados ao processo pelos interessados

IX. Regime de invalidade dos actos eleitorais

(1) Requisitos da anulação dos actos do processo eleitoral

O n.º 7 do artigo 113.º da CRP, já mencionado, estabeleceu o *princípio do controlo jurisdicional da validade e regularidade dos actos dos processos eleitorais*. Há aqui que fazer duas observações. Antes de mais, que o controlo incide sobre vícios que podem dar origem quer a *invalidades* quer a *irregularidades*. Além disso, que são controláveis invalidades e irregularidades relativas a todos os actos do processo eleitoral, vale por dizer, e segundo jurisprudência constante do TC, desde a data da marcação de eleições até estar apurado o resultado final da votação.

Quanto ao primeiro aspecto, as irregularidades – que tanto podem ser supríveis como não – não possuem, em geral, efeito invalidante. As invalidades, por incidirem sobre elementos ou requisitos essenciais de validade dos actos eleitorais, conduzem à anulabilidade ou à nulidade desses mesmos actos.

Quanto ao segundo aspecto, as invalidades e irregularidades podem verificar-se antes da votação, durante a votação, ou, finalmente, após a votação, na fase de apuramento dos resultados eleitorais. Como exemplos das primeiras, podem citar-se a admissão de candidatos inelegíveis ou de listas partidárias que não reuniram o número de subscritores legalmente exigido. Como exemplos das segundas, temos a introdução indevida de boletins de voto nas urnas por membros das mesas de voto ou a descarga nos cadernos eleitorais do nome de eleitores já falecidos. Como exemplos das últimas, pense-se na validação de votos claramente nulos ou na fixação dos resultados eleitorais quando há clara discrepância entre as descargas nas urnas e o número de boletins de voto tidos em consideração no apuramento.

A anulação dos actos do processo eleitoral só poderá ocorrer quando se registarem irregularidades não supráveis ou invalidades, ambas geradoras de ilegalidade. Cabe aqui chamar a atenção para o *princípio da aquisição progressiva dos actos do processo eleitoral*, segundo o qual “qualquer irregularidade, a ter existido, deixou de poder ser invocada, a partir do momento em que ocorreu o acto eleitoral. Todo o processo eleitoral decorre segundo o sistema faseado «em cascata», ficando sanadas eventuais irregularidades ocorridas numa fase anterior e que não hajam sido tempestivamente impugnadas” (Acórdãos n.ºs 869/93, 175.º/98).

Em termos de sanção aplicável, a ilegalidade verificada pode dar origem à sanção mais extrema da nulidade (quando, por exemplo, o presidente da mesa de voto não suspende as operações eleitorais na respectiva assembleia ou secção apesar de aí estarem a ocorrer tumultos²⁸, ou quando a mesa da assembleia de voto se constitui antes da hora marcada ou em local diverso do que tinha sido determinado²⁹) ou à anulabilidade do acto eleitoral (para os casos em que não esteja prevista expressamente a sanção mais gravosa da nulidade). De salientar que a votação em qualquer assembleia de voto e a votação em todo o círculo só será julgada nula quando as ilegalidades verificadas possam “influir no resultado geral da eleição” (PR), ou influir no resultado geral da eleição no círculo (AR, ALRAA, ALRAM), ou ainda, “influir no resultado geral da eleição do respectivo órgão autárquico (LEOAL).

Por último, é indispensável referir que o TC considerou já que a sua competência em matéria de contencioso eleitoral se esgota uma vez apurado o resultado final da votação (Acórdão n.º198/98: o seu poder estende-se “a todas as operações que decorrem ao longo do processo eleitoral, desde o seu início até à fase de apuramento geral dos resultados”). Quanto à fase posterior ao apuramento do resultado final das eleições, os recursos que eventualmente sejam interpostos deverão ser apreciados pelos tribunais administrativos. A razão de ser desta limitação da competência do TC prende-se com a circunstância de a intervenção deste Tribunal visar, “fundamentalmente, assegurar a genuinidade da expressão da vontade política dos eleitores no acto eleitoral (...) Obtida essa expressão, ou, dito de outro modo, apurado o resultado final da votação, não subsistem razões para persistir na intervenção do Tribunal Constitucional no processo eleitoral, tudo se reconduzido aos parâmetros normais do contencioso administrativo” (Acórdão n.º198/98).

(2) Efeitos de declaração da nulidade dos actos eleitorais

a) Limitados ao acto inquinado de irregularidade

²⁸ PR (art. 85.º, n.º 4, da LEPR); AR (art. 94.º, n.º 5 da LEAR); ALRAA (art. 96.º, n.º 5 da LEALRAA); ALRAM (art. 101.º, n.º 5, da LEALRAM); AL's (arts 109.º e 124.º da LEOAL).

²⁹ PR (art. 39.º da LEPR); AR (art. 48.º da LEAR); ALRAA (art. 49.º da LEALRAA); ALRAM (art. 51.º da LEALRAM); AL's (art. 82.º da LEOAL).

Tomando como ponto de partida o *princípio da conservação dos actos*, deve entender-se que, fora dos casos em que a lei estabelece de forma expressa a extensibilidade dos efeitos da declaração da nulidade dos actos eleitorais a outros actos, os efeitos deverão limitar-se ao acto inquinado.

b) Extensivo a outros actos

A partir de exemplos já mencionados *infra*, é possível concluir que os efeitos da declaração da nulidade dos actos eleitorais podem estender-se a outros actos. Basta recuperar o exemplo da constituição da mesa da assembleia de voto antes da hora marcada para a reunião da assembleia ou em local diverso do que houvesse sido determinado. Aí, como se viu, a nulidade que comina esta ilegalidade estende-se a todos os actos praticados nessa assembleia e à eleição (ver nota 29).

