

eleições

NÚMERO 9

- NOTA DE ABERTURA
- ALGUMAS CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO VOTO ELECTRÓNICO
- OS "CUSTOS DA DEMOCRACIA" EM PORTUGAL
- RECENSEAMENTO ELEITORAL EM PORTUGAL E NOS PALOP'S
- AS PESQUISAS DE OPINIÃO E A INFLUÊNCIA NA ESCOLHA DO ELEITOR
- O CONTENCIOSO E A JURISPRUDÊNCIA ELEITORAL EM PORTUGAL
- PROTOCOLOS DE COLABORAÇÃO DO STAPE COM INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS



revista de assuntos eleitorais

eleições

NÚMERO 9



revista de assuntos eleitorais

ELEIÇÕES

Revista de assuntos eleitorais (*)
Nº 9 - Setembro de 2005

PROPRIEDADE:

Ministério da Administração Interna
Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

DIRECÇÃO:

J, M, Andrade Pereira

COORDENAÇÃO TÉCNICA:

Jorge Miguéis

REDACÇÃO E ADMINISTRAÇÃO:

STAPE - Avª D. Carlos I - 134 - 1249 -104 LISBOA

CAPA E ARRANJO GRÁFICO:

Mário Pacheco e Joaquim Ferrada

EXECUÇÃO GRÁFICA:

SOARTES - artes gráficas, lda.

ISSN

0871 - 7451

DEPÓSITO LEGAL:

41658/90

(*) Título anotado pelo Instituto da Comunicação Social

• NOTA DE ABERTURA	
<i>Fernando Rocha Andrade</i>	5
• ALGUMAS CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO VOTO ELECTRÓNICO	
<i>Francisco Cameiro Pacheco Andrade</i>	9
• OS “CUSTOS DA DEMOCRACIA” EM PORTUGAL	
<i>Manuel Meirinho Martins</i>	29
• RECENSEAMENTO ELEITORAL EM PORTUGAL E NOS PALOP’S	
<i>Maria da Graça Miragaia Archer</i>	41
• AS PESQUISAS DE OPINIÃO E A INFLUÊNCIA NA ESCOLHA DO ELEITOR	
<i>José Andrade Pereira</i>	49
• O CONTENCIOSO E A JURISPRUDÊNCIA ELEITORAL EM PORTUGAL	
<i>Jorge Miguéis</i>	59
• PROTOCOLOS DE COLABORAÇÃO DO STAPE COM INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS	79

NOTA DE ABERTURA

- **Fernando Rocha Andrade**

Subsecretário de Estado da Administração Interna

É com muita honra que, mais uma vez, colaboro com uma edição da revista “Eleições”, única publicação periódica cujo âmbito científico é constituído pelas matérias relacionadas com eleições.

Depois de, no número 6 desta revista, ter tido a oportunidade de escrever enquanto académico, defendendo um conjunto de reformas no sistema eleitoral para a Assembleia da República (cuja concretização foi interrompida pela queda do XIII Governo Constitucional), tenho agora a felicidade e a responsabilidade de ter a tutela, que muito me honra, do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

O regime democrático não pode dispensar que os cidadãos encarem com confiança o processo eleitoral. O facto de, durante estes 30 anos, os actos eleitorais portugueses terem decorrido sem sobressaltos e suspeições graves é um elemento essencial da qualidade da democracia. Para este resultado o STAPE deu um significativo contributo.

O decisivo papel que o STAPE (à época designado de “Departamento Eleitoral”) desempenhou no pós 25 de Abril, ao assegurar tecnicamente a realização das eleições para a Assembleia Constituinte e os 37 actos eleitorais desde então, foi recentemente reconhecido por ocasião do 30.º aniversário da realização das primeiras eleições livres, com a concessão da Ordem do Mérito atribuída por Sua Excelência o Presidente da República.

30 anos são uma boa e madura idade para que ao STAPE sejam postos novos desafios. Neste momento, em que já aqui não escrevo enquanto académico, devo, em vez da mais cómoda reflexão teórica, aproveitar a oportunidade para me referir aos grandes objectivos em matéria de reformas da administração eleitoral para os próximos anos.

Em primeiro lugar está a reforma do recenseamento. Actualmente, o recenseamento eleitoral assenta em mais de 4 mil comissões recenseadoras – as freguesias – que recebem as inscrições dos eleitores, e numa base de dados central, cuja gestão cabe ao STAPE e na qual se realiza a consolidação desses dados.

Ainda que seja de realçar o modo dedicado com que os intervenientes locais e nacionais neste processo sempre asseguraram o funcionamento do recenseamento sem problemas de maior, a verdade é que a própria dispersão da estrutura leva a inevitáveis dificuldades.

Além disso, uma análise fria deste procedimento leva à conclusão de que a inscrição e eliminação de eleitores na BDRE se reconduz, no essencial, a contar e individualizar os cidadãos com mais de 18 anos e a respectiva residência, e retirar aqueles que morrem ou abandonam o país. Trata-se, portanto, de tarefas que são, também, realizadas pelos serviços de identificação civil, pelo que existe, claramente, uma duplicação de procedimentos que não faz sentido.

Assim, tal como está inscrito nas Grandes Opções do Plano aprovadas em 2005, a racionalização deste procedimento passa por centralizar nos serviços do Ministério da Justiça, que já procedem à identificação dos cidadãos, os processos de inscrição e eliminação na base de dados. Assim para a generalidade dos eleitores, é eliminado o procedimento autónomo de inscrição no recenseamento.

Ao STAPE, naturalmente, continuará a caber a gestão da BDRE, alimentada directamente pela Identificação Civil, com as tarefas específicas das questões eleitorais, como são: a inscrição dos cidadãos estrangeiros com direito a voto em alguns actos eleitorais; a eliminação dos eleitores privados de direitos políticos; e o procedimento de emissão de cadernos.

O ano de 2006 é o horizonte temporal indicado para a concretização desta reforma. A ausência de actos eleitorais programados permitirá realizar sem sobressaltos a transição para o novo sistema, e este é também o calendário para realização de outra importante reforma prevista no programa de Governo, o Cartão Comum do Cidadão, que integrará o cartão de eleitor e sempre obrigaria, só por si, a uma maior articulação entre as bases de dados do recenseamento e da identificação civil.

A segunda grande reforma a operar no âmbito do STAPE, também inscrita nas grandes opções do plano, é a revisão e concentração num só diploma das regras sobre processo eleitoral.

Já objecto de estudos académicos profundos – nomeadamente o famoso projecto do “Código Eleitoral”, o processo eleitoral sofre hoje do defeito de

estar disperso pelas várias leis que regulam o referendo e as eleições para os diversos órgãos de soberania, Parlamento Europeu e Autarquias Locais. Para cada um desses actos, o processo apresenta variações, reflectindo normalmente não mais do que as diferentes épocas da intervenção legislativa e, portanto, o diferente pensamento do legislador.

Ora, como é evidente, tal obriga a que os agentes do processo eleitoral apliquem regras diferentes para cada acto, com as consequentes e óbvias dificuldades – sobretudo se pensarmos que grande parte desses agentes não são, propriamente, profissionais da administração eleitoral.

Centralizando num único diploma legislativo as regras comuns do processo eleitoral, permite-se evitar situações como as que vivemos no presente ano, em que, no espaço de 12 meses, se sucederão 3 actos eleitorais (e, eventualmente, um referendo), cada um com as suas especificações.

Aos técnicos do STAPE, enquanto maiores depositários do conhecimento e experiência nas questões do recenseamento e do processo eleitoral, caberá, naturalmente, um papel decisivo na preparação e concretização destas duas reformas. Espero – e creio – que levarão a cabo esta tarefa com a mesma capacidade e dedicação com que eles, e os que antes ocuparam as mesmas funções – serviram, durante 30 anos, a democracia portuguesa.

Algumas considerações relativas ao voto electrónico

- **Francisco Carneiro Pacheco Andrade**

Assistente da Escola de Direito da Universidade do Minho

Abstract:

O desenvolvimento da informática e das ligações telemáticas trouxe consigo enormes modificações em quase todos os domínios da actividade humana. O Direito Eleitoral não poderia ficar imune a este desenvolvimento. A introdução de sistemas de votação electrónica obriga-nos a uma reflexão urgente sobre os modos pelos quais será possível adaptar os princípios gerais de direito eleitoral aos ambientes telemáticos de votação. A introdução do voto electrónico apresenta-se como uma interessante oportunidade, tendo em vista o objectivo de aumentar a participação dos eleitores nos actos eleitorais. Mas o seu desenvolvimento depara-se com evidentes dificuldades, para as quais é urgente tentar encontrar respostas. Torna-se imprescindível repensar questões como as relativas aos procedimentos de identificação do eleitor e de autenticação do voto, tendo sempre presente a necessidade de manter um equilíbrio entre os requisitos de fiabilidade e controlabilidade dos sistemas, por um lado, e os imperativos da privacidade dos eleitores e da confidencialidade e secretismo do voto, por

outro. E, claro está que as próprias questões relativas à segurança do sistema de votação se revelarão de enorme importância, sobretudo se atentarmos que estamos perante sistemas de votação tecnologicamente complexos, comportando riscos acrescidos de uso indevido, por um lado e, por outro, bastante menos transparentes do que os sistemas tradicionais. É que, no fundo, a questão da própria confiança nas tecnologias utilizadas torna-se decisiva: para o desenvolvimento e efectiva aplicação de sistemas de votação electrónica é essencial que os agentes da votação (eleitores, candidatos e representantes de candidaturas) tenham um elevado grau de confiança no elemento tecnológico utilizado.

1. Introdução
2. Respeito dos princípios de direito eleitoral
3. Voto electrónico, interesses e dificuldades
4. Procedimentos de identificação do eleitor e de autenticação do voto
5. Segredo de voto

6. Liberdade de escolha, liberdade de voto
7. Questões de Segurança
8. Escrutínio e contagem
9. Conclusão

1. Introdução

O desenvolvimento de aplicações telemáticas cada vez mais sofisticadas e a sua utilização generalizada, em todo o tipo de actividades humanas, obriga a uma reflexão constante sobre a adaptação dos mais variados mecanismos e regras a uma nova realidade que se desenrola agora em ambientes virtuais electrónicos. O chamado direito eleitoral não está imune a esta nova realidade, havendo que equacionar se, e em que medida, as novas possibilidades de aplicação de sistemas electrónicos de voto¹ poderão ou não conformar-se com os tradicionais princípios democráticos e de direito eleitoral que deverão presidir a qualquer eleição, tendo sempre em atenção o carácter subsidiário do Direito eleitoral político². É que a substituição do voto em papel pelo voto electrónico traz consigo importantes alterações no modo de exercer o direito de voto, desde logo porque a habitual relação entre humanos, existente nas tradicionais formas de votação, é substituída por um relacionamento do eleitor votante com um complexo sistema electrónico, composto de hardware e software,

e cujo funcionamento interno não resulta de todo evidente para o eleitor comum³, o que obviamente torna os procedimentos eleitorais menos transparentes.

2. Respeito dos princípios de direito eleitoral

Há que ter em atenção que o voto electrónico, enquanto instrumento de exercício de direitos políticos⁴, só poderá ser verdadeiramente útil se for tecnicamente assegurado o respeito pelos princípios gerais de direito eleitoral⁵, nomeadamente no que se refere à livre escolha pelo eleitor, à igualdade entre os candidatos, ao segredo do voto, ao seu carácter pessoal, livre e anónimo, à verdade do escrutínio, etc.⁶ É que o voto electrónico, entendido enquanto novo modo de participação no processo de decisão política, há-de estar necessariamente subordinado às regras essenciais da democracia, nomeadamente as que resultam de normas de direito eleitoral e de direito constitucional⁷. Por outro lado, há que garantir também um mínimo de transparência de procedimentos, factor indispensável para a existência de confiança por parte dos eleitores⁸. A este respeito, a informação dos eleitores acerca dos mecanismos de voto electrónico e do seu funcionamento é crucial⁹. Mas parece também assumir uma importância, nada negligenciável, o próprio conhecimento, tanto por parte dos eleitores como por parte dos respon-

sáveis das candidaturas, do tipo de software usado, das versões utilizadas, das suas características, do tipo de protecção de dados assegurada, etc.¹⁰

3. Voto electrónico, interesse e dificuldades

Um dos principais interesses da utilização do voto electrónico prende-se com a possibilidade de um incremento de participação de eleitores no processo de voto, quer do ponto de vista quantitativo (mais votantes) quer do ponto de vista qualitativo (eleitores mais informados e esclarecidos¹¹). No entanto, algumas questões decorrentes da utilização do voto electrónico poderão revelar-se de certo modo problemáticas, sobretudo se se verificarem disparidades no que toca ao acesso digital e à info-literacia dos votantes¹². Neste sentido a noção de acesso universal pode tornar-se crítica¹³ relativamente à introdução deste tipo de voto. Caso esse acesso universal¹⁴ não esteja garantido, haverá que manter sempre um sistema de voto tradicional paralelamente à faculdade de voto electrónico¹⁵. É que o sufrágio igual e universal – de modo a que ninguém seja, directa ou indirectamente, excluído ou discriminado -- constitui princípio fundamental do direito eleitoral¹⁶. Por outro lado, há que considerar também que os sistemas de voto electrónico têm que ser concebidos de modo a que a sua utilização seja simples e acessível a qualquer um¹⁷.

Há que ter em atenção não só a questão da desigualdade no acesso às tecnologias digitais mas também a própria confiança ou desconfiança que os eleitores possam ter relativamente aos sistemas utilizados.¹⁸ De todo o modo é inegável que o voto electrónico apresenta grandes vantagens, sobretudo se exercido a partir de um sistema “user-friendly” ou seja, cómodo e de fácil utilização para os votantes¹⁹. Entre as possíveis vantagens, podem-se referir a maior facilidade, rapidez e fiabilidade do escrutínio, o mais fácil acesso ao voto, nomeadamente para pessoas portadoras de incapacidades físicas, a possibilidade de exercício do direito de voto por pessoas de diferentes idiomas maternos, o aumento da informação sobre os candidatos, etc.²⁰. E, claro que não podemos esquecer que com este tipo de sistemas se facilita o exercício do direito de voto a pessoas que podem estar geograficamente muito afastadas do local onde decorre fisicamente o processo eleitoral²¹.

4. Procedimentos de identificação do eleitor e de autenticação do voto

Do maior relevo, sobretudo em caso de votação electrónica à distância, é a determinação dos procedimentos de identificação do eleitor e de autenticação do voto²². Estes procedimentos tornam-se essenciais para garantir a segurança e transparência do sistema de voto, e para minimizar as possi-

bilidades de fraude²³. Mas a CNIL francesa²⁴ recomenda que a autenticação se faça com base em certificado electrónico, certificado por um organismo independente, profissionalmente reconhecido como entidade terceira de confiança²⁵. A utilização de qualquer tipo de registo de dados biométricos, extremamente seguro no que respeita à indentificação da pessoa, é desaconselhada pela CNIL²⁶. A utilização deste tipo de elementos pode revelar-se particularmente perigosa, tendo sobretudo em atenção as questões atinentes à protecção de dados pessoais. A CNIL aponta para uma única via possível de utilização destes dados: se os dados estiverem registados em suporte individual, detido pelo próprio eleitor e que não possibilite a pesquisa de quaisquer traços relativamente aos dados utilizados²⁷. De todo o modo, há que ter particular cuidado com os procedimentos a adoptar relativamente à geração de identificadores e palavras passe e ao envio ou distribuição dos códigos pessoais aos eleitores. É necessário garantir absoluta confidencialidade, de modo a que mais ninguém possa tomar conhecimento de tais códigos. A CNIL aconselha ainda um reforço de segurança dos procedimentos de autenticação, através do recurso a dispositivos suplementares, tais como a introdução de dispositivos do tipo pergunta e resposta (fazendo apelo não apenas ao que o eleitor é ou tem, mas ao que o eleitor sabe)²⁸.

Em sistemas de votação electrónica presencial, o eleitor terá apenas que se identificar, através de apresentação de documento de identificação, tal como ocorre em qualquer eleição. Mas em sistemas de votação electrónica à distância, é essencial que o eleitor se identifique através da utilização de um mecanismo de autenticação²⁹. O voto através de páginas web apresenta grandes vantagens e inconvenientes. Desde logo possibilita um acesso fácil, rápido e cómodo. Mas também coloca sérias questões de segurança, já que os riscos em sistema de rede aberta são acrescidos³⁰. Um dos maiores riscos prende-se, naturalmente, com a possibilidade de interceptação e manipulação de dados por terceiros. Razão pela qual a protecção dos dados de autenticação (em princípio através do uso de mecanismos criptográficos) se revestirá de particular importância³¹.

5. Segredo de voto

No que respeita ao segredo do voto, é importante assegurar a separação entre os dados nominativos dos eleitores (caderno eleitoral electrónico) e os votos, de modo a que não seja possível o estabelecimento de uma ligação entre o nome do eleitor e a expressão do seu voto³². Os boletins de voto devem estar sujeitos a procedimento de encriptação³³ e conservados totalmente aparte do ficheiro de eleitores³⁴, como bem se com-

preende³⁵. Por outro lado, os chamados cadernos eleitorais electrónicos são constituídos por dados nominativos dos eleitores³⁶. A este respeito impenderá obviamente um dever de sigilo sobre quantos a ele têm acesso, incluindo os técnicos encarregados da gestão ou manutenção do sistema informático³⁷. Para além disso, é evidente também que os dados pessoais³⁸, utilizados para organização do acto eleitoral, só podem ser utilizados com a finalidade que presidiu à sua recolha³⁹, não sendo permitida a sua transmissão a terceiros não autorizados⁴⁰. De todo o modo, o registo ou recenseamento dos eleitores é um dos momentos chave de qualquer processo eleitoral⁴¹, e uma eleição através de voto electrónico não foge à regra. O recenseamento dos eleitores deve obedecer a regras muito precisas, já que o recenseamento online levanta evidentes dificuldades⁴². Neste caso, haverá que considerar especiais mecanismos de segurança contra a intrusão e manipulação dos dados por parte de quem não pertença à comissão eleitoral. Mas, claro que o caderno eleitoral electrónico deve ser passível não só de actualização como de verificação por parte do próprio eleitor, que deverá ter a possibilidade de verificar os seus dados pessoais e de solicitar a sua correcção⁴³.

Também as exigências do segredo de voto se fazem sentir de modo muito particular no voto electrónico. O segredo tem que ser mantido em todas as fases do pro-

cesso de voto, desde a inscrição e validação do voto pelo eleitor, passando pela encriptação e transmissão do voto ao sistema, e até à fase de escrutínio e contagem de votos. Obviamente, é fundamental garantir que o voto seja anónimo⁴⁴ e que não seja possível estabelecer qualquer ligação entre o voto introduzido na urna electrónica e o eleitor⁴⁵. Ninguém deverá poder saber como um qualquer eleitor efectivamente votou⁴⁶. No entanto, algumas dificuldades poderão surgir. Uma primeira questão prende-se com as garantias de segurança e integridade do voto. Ou seja, o voto a transmitir ao sistema de contagem tem que ser exacto e não modificável, devendo reflectir integral e exactamente a escolha do eleitor⁴⁷. Outras dificuldades decorrem da necessidade de conciliar este segredo e integridade do voto⁴⁸ com a também importante transparência de procedimentos⁴⁹. É que a utilização de sistemas de voto electrónico pode colocar em questão o consagrado direito das candidaturas de acompanharem a eleição e de controlarem todos os actos do escrutínio. A dificuldade em relação ao voto electrónico reside na necessidade de garantir um igual acesso de todas as candidaturas às componentes do próprio sistema de voto e aos procedimentos de controlo⁵⁰. Há que garantir uma grande transparência do sistema⁵¹, o que nem sempre será fácil. No entanto, é essencial que exista uma forma de controle público das operações eleitorais. Pode-se dizer que todas as opera-

ções eleitorais deverão ser guardadas e monitoradas -- de modo a poderem ser inspeccionadas pelos membros da mesa eleitoral e pelos representantes das candidaturas⁵² -- apenas não se aceitando a violação do segredo de voto e o estabelecimento de qualquer ligação entre o voto e o eleitor. De todo o modo, uma dificuldade parece evidente em relação ao voto electrónico: é que nem o eleitor comum nem o comum representante de uma candidatura terão os conhecimentos técnicos necessários para compreender com exactidão o modo de funcionamento do sistema⁵³. Sokratis Katzikas fala a este respeito do inconveniente da “perda de visibilidade”⁵⁴, que para além de perda de controlo poderá traduzir-se ainda em perda de confiança nos procedimentos eleitorais e, eventualmente, em última análise, num sentimento de perda de legitimidade dos próprios resultados eleitorais. O que torna o elemento tecnológico e a confiança nele depositada como absolutamente fulcrais para a aceitação de sistemas de voto electrónico⁵⁵.

Questão discutível é a de saber se os sistemas de voto electrónico se devem ou não apoiar em software “open-source”⁵⁶. Alguns autores sustentam que o software proprietário supõe o secretismo do seu código fonte, o que até pode permitir a distorsão dos princípios eleitorais e, em última análise, a manipulação dos resultados eleitorais⁵⁷. Desta forma, a utilização de software “open-source” seria

mais compatível com o respeito dos princípios democráticos, já que mais facilmente possibilita o controlo e monitorização do acto eleitoral. No entanto, não nos parece que se possa estabelecer esta dicotomia (“open-source, bom; proprietário, mau”) sem mais. É que a utilização de sistemas proprietários pode perfeitamente coadunar-se com as exigências dos princípios democráticos, desde que existam mecanismos de segurança, a necessária confiança no software e as possibilidades de controlo.

6. Liberdade de escolha, liberdade de voto

O sistema deve permitir ao eleitor total liberdade de escolha, significando absoluta liberdade de formar e também de expressar a sua opinião através do voto⁵⁸. Acresce que se considera essencial não apenas a livre escolha de qualquer um dos candidatos, mas ainda a possibilidade de o eleitor livremente optar por introduzir na urna um voto branco ou nulo. Num sistema de votação electrónica é importante ainda assegurar mecanismos de protecção do eleitor contra qualquer precipitação ou erro⁵⁹. Antes da validação definitiva do voto, deverá o sistema permitir ao eleitor que altere livremente⁶⁰ o sentido do seu voto. Entretanto, após a introdução do voto, deverá o sistema de votação electrónica pedir ao eleitor que confirme e valide o seu voto. E só após essa validação⁶¹ o voto se tornará irrever-

sível e irrepetível⁶²; no entanto, num ambiente virtual de votação, é importante que o próprio sistema, após o recebimento do voto, emita uma confirmação ao eleitor de que o seu voto foi depositado⁶³. Este aspecto é sobretudo importante, tendo em atenção, por um lado, a necessidade de incremento da confiança dos eleitores no sistema e, por outro lado, a possibilidade de controlo por parte dos eleitores, nomeadamente em relação à consideração do seu voto na contagem final.

7. Questões de segurança

A segurança informática dos sistemas de voto electrónico é uma das preocupações mais sentidas, particularmente a necessidade de mecanismos físicos e lógicos⁶⁴, que garantam um nível muito elevado de segurança⁶⁵ e confidencialidade dos dados pessoais (nomeadamente os respeitantes aos eleitores – estes dados devem ser sempre processados com absoluto respeito pelos princípios da finalidade e da proporcionalidade⁶⁶) e dos dados da votação, impedindo toda e qualquer intrusão no sistema. A este respeito, a CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés aconselha⁶⁷ a utilização de algoritmos “fortes” para assinatura electrónica (digital), encriptação de mensagens e de “hash”⁶⁸. A segurança passa assim por soluções técnicas que cubram os diferentes momentos do acto eleitoral (registo de

eleitores, identificação e autenticação de eleitores, confirmação e validação do voto, encriptação e desencriptação do voto), de modo a assegurar um total respeito pela liberdade, segredo, integridade e inalterabilidade do voto⁶⁹. As necessidades de segurança fazem-se sentir de modo especial relativamente à eventualidade de ataques externos, risco esse que se torna particularmente significativo, atenta a vulnerabilidade dos computadores⁷⁰, sobretudo se ligados a uma rede aberta.

Os sistemas de votação electrónica propriamente ditos devem ser electronicamente “selados”⁷¹, de tal forma que seja possível, em qualquer altura, nomeadamente durante o desenrolar do escrutínio, fazer a verificação da “selagem”⁷² e detectar toda e qualquer modificação do sistema⁷³. A CNIL aconselha no entanto que se proceda ao teste do sistema antes da abertura do período de voto, de modo a constatar-se que as máquinas estão a funcionar devidamente, que o contador de votos está no zero, que a “urna electrónica” está vazia (sem qualquer voto expresso) e “selada”⁷⁴.

É importante a existência de mecanismos de verificação dos dispositivos de segurança previstos para assegurar o segredo de voto, tendo em particular atenção a necessidade de garantir a confidencialidade do ficheiro de eleitores e dos elementos de autenticação dos mesmos⁷⁵. De igual modo,

reveste-se de particular importância a conservação dos diferentes suportes de informação utilizados, durante e após o acto eleitoral e o escrutínio⁷⁶.

Mas também o boletim de voto electrónico, pelo seu carácter próprio de suporte de recebimento de uma declaração de voto única e irrepetível, deve conter especiais mecanismos de segurança. A CNIL recomenda a utilização de algoritmos de encriptação fortes desde o momento da emissão (ou validação) do voto, de modo a que o mesmo seja armazenado na urna electrónica em estado cifrado, e de modo ininterrupto até ao momento de abertura dos procedimentos de escrutínio e contagem dos votos⁷⁷. É fundamental assegurar que o voto transmitido ao sistema de contagem de votos seja uma cópia fiel e não modificável da real escolha do eleitor, e que não exista qualquer possibilidade de o mesmo ser modificado, nem durante a sua transmissão, nem durante o seu percurso desde a infraestrutura de voto até ao equipamento de contagem, passando pela rede ou redes de comunicações⁷⁸.

A segurança dos sistemas de votação electrónica passa também pela existência de um sistema informático suplementar, capaz de assegurar o funcionamento de todas as aplicações em caso de falha do sistema principal⁷⁹. Assim se assegurará também uma protecção forte contra falhas acidentais

ou intencionais, como será o caso de ataques externos⁸⁰ (particular atenção deve ser dada à possibilidade de cortes acidentais ou intencionais de serviço, nomeadamente resultantes de acções ou ataques externos)⁸¹. A segurança torna-se assim um dos aspectos fundamentais do sistema, e as medidas técnicas adoptadas para a garantir tornam-se um elemento primordial de confiança dos eleitores. É que, neste caso como noutros, não basta apenas que o sistema seja seguro. É também necessário que os eleitores e os cidadãos em geral acreditem que o sistema é seguro⁸². É que a confiança dos eleitores no sistema é fundamental para a efectiva aplicação deste novo tipo de sistemas de votação⁸³.

Relativamente à questão da segurança dos sistemas de votação electrónica, o autor grego Sokratis Katsikas enuncia alguns requisitos ou propriedades importantes a que devem obedecer os referidos sistemas, entre os quais salientáramos os seguintes⁸⁴:

1. Fiabilidade do sistema – traduz-se nos requisitos de que ninguém possa alterar o voto de outrém (inalterabilidade), e que todos os votos válidos sejam incluídos na contagem final.
2. Democraticidade – obviamente será permitido o voto apenas aos eleitores elegíveis, e cada eleitor apenas poderá votar uma única

vez⁸⁵, não sendo permitida a duplicação de votos, nem por si nem por terceiros. A este respeito importa não só assegurar a não duplicação do voto, mas também a sua não reutilização e não modificação⁸⁶.

3. Privacidade e secretismo – relacionados sobretudo com o direito ao segredo do voto. Traduz-se no requisito de que ninguém possa relacionar a identidade do votante com o conteúdo do voto, após a sua introdução na urna. Este requisito torna-se sobretudo importante, já que nem sempre será fácil conciliá-lo com o assegurar de um efectivo controlo dos procedimentos de voto e com a necessidade de existência de mecanismos de recontagem dos votos⁸⁷. Mas é absolutamente imprescindível que o secretismo do voto prevaleça. Por outro lado, podem-se também colocar aqui questões de privacidade, sobretudo nos casos de votação electrónica online em que a própria campanha eleitoral tenha uma importante componente online. Será necessário neste caso, por exemplo, assegurar que os sites de candidaturas visitados pelo eleitor não passem para o conhecimento público. Há que referir a este respeito a questão da utilização de “cookies”⁸⁸.

Através do uso destas mensagens, abre-se a possibilidade da revelação de informação pessoal não autorizada. Esta possibilidade pode revelar-se particularmente perigosa em matéria de votação electrónica, já que torna até possível a ligação do eleitor votante, por exemplo, às páginas web de cariz político visitadas. A privacidade do eleitor e o segredo de voto poderiam ficar gravemente comprometidos. Por esta razão, compreende-se que deva ser absolutamente proibida a utilização de “cookies” em sítios web através dos quais se proceda a votação electrónica⁸⁹.

4. Robustez – A segurança pressupõe meios de protecção, quer contra a má conduta (seja de eleitores, seja de elementos da autoridade eleitoral), quer contra ataques externos.
5. Verificabilidade – do resultado da eleição (pelas autoridades eleitorais, pelos representantes das candidaturas, por autoridades externas de acompanhamento), e de que todos os votos foram tidos em consideração na contagem.
6. Incoercibilidade – O eleitor vota por si, sem ter possibilidade de influenciar (ou convencer) os outros votantes. A este propósito, é também importante assegurar o pleno respeito das regras relati-

vas a propaganda eleitoral, nomeadamente a regra da não existência de publicidade eleitoral no local ou infraestrutura da votação, ainda que esta decorra online⁹⁰. É que, nos casos de votação através de sítio web, haverá que assegurar a não existência de publicidade às candidaturas a partir do site, durante o período em que decorra o acto eleitoral, e, obviamente, há que garantir ainda que o sítio utilizado não contenha ligações (ou links) a sítios que conttenham propaganda eleitoral. Obviamente, exceptua-se a apresentação das listas candidatas, com a sua designação e composição. É que neste caso estará apenas em causa o direito do eleitor à informação.

7. Correção – traduzida, para além do que já foi enunciado, ainda no pressuposto de que ninguém possa tomar conhecimento do resultado antes da contagem final, impedindo-se assim que, através de divulgação parcial de resultados, se possa influenciar o sentido de voto.

Particulares cuidados requer também a descarga dos eleitores votantes em ambiente electrónico. Claro que há que garantir que os elementos de autenticação de eleitor para exercício do direito de voto sejam utilizados apenas uma

vez⁹¹. Há que assegurar o respeito do princípio “um eleitor, um voto”, impedindo qualquer possibilidade de duplicação ou reutilização do voto, quer pelo eleitor, quer por terceiros⁹². E, dada a complexidade dos sistemas de voto electrónicos e a própria desmaterialização do voto e da descarga de eleitores, pode ser importante a existência de um mecanismo de horodatagem da descarga de cada eleitor votante⁹³, no sentido de se poder comprovar à posteriori que o eleitor efectivamente exerceu o seu direito de voto. No entanto, há que ter um especialíssimo cuidado na utilização deste mecanismo, sobretudo impedindo a sua relação com o sistema de controlo de entrada de votos na urna electrónica: é que, se fosse possível saber que o voto y entrou na urna à hora x, corria-se o risco de possibilitar a ligação do voto ao eleitor, através da consulta dos cadernos de descarga eleitoral horodatados. E, claro que a utilização dos sistemas electrónicos deve supor a separação daquilo que no mundo físico também está separado: a lista de descargas electrónicas deve portanto estar sediada num sistema totalmente aparte e separado da urna electrónica⁹⁴. Por outro lado, também se compreende que haverá que ter particulares cuidados, de modo a que a lista de descarga de eleitores não seja indevidamente manipulada⁹⁵.

Finalmente, é importante referir alguns dos riscos próprios que

um tal sistema necessariamente comporta: pode dar-se uma falha de funcionamento do sistema, (ou este pode funcionar com erros)⁹⁶, o software utilizado pode conter erros de programação (intencionais ou não intencionais), pode haver o perigo de uma manipulação ou destruição de votos por agentes privilegiados do processo eleitoral, pode haver falhas do sistema que coloquem em risco a própria privacidade dos votantes e o segredo de voto⁹⁷. Para fazer face a estes riscos, torna-se importante não só a adopção de rigorosas medidas de segurança, mas também a realização de testes ao sistema, prévios à realização do acto eleitoral⁹⁸.

8. Escrutínio e contagem

A geração das chaves destinadas a permitir o escrutínio e contagem dos votos deve ser pública e realizada no próprio dia da contagem⁹⁹. As chaves deverão ser conhecidas apenas do presidente da assembleia de voto e dos seus assessores, com exclusão de toda e qualquer outra pessoa, incluindo os técnicos encarregados dos sistemas de voto e contagem, e devem ser conservadas “seladas” e sob a responsabilidade do presidente da assembleia de voto.¹⁰⁰ É fundamental garantir que a contagem dos votos só ocorrerá no final da votação e que não será possível qualquer contagem parcial (e muito menos a sua divulgação) antes da conclusão das operações de voto¹⁰¹. Por outro la-

do, claro está que o sistema de contagem de votos deverá ser acedido apenas pelos membros da mesa de voto e demais pessoas autorizadas¹⁰² (nomeadamente, os chamados delegados de cada candidatura).

No entanto, os procedimentos de contagem de votos deverão ser suficientemente transparentes e abertos, de modo a permitir a verificação pelos membros da mesa eleitoral e pelos delegados das candidaturas. Devem ainda estar previstos mecanismos de recontagem¹⁰³. Mas o sistema deve prever ainda um modo de encerramento das operações de contagem dos votos, de modo que, após a decisão de encerramento da operação de contagem, tomada pela comissão eleitoral, não seja possível retomar a contagem ou modificar os resultados¹⁰⁴.

Uma das dificuldades de adaptação dos sistemas de voto electrónico aos princípios de direito eleitoral prende-se com a perda de visibilidade e de controlo, já que os agentes eleitorais deixam de ter uma percepção directa de uma boa parte daquilo que acontece durante a operação de voto. O voto torna-se, assim, se tal se pode dizer, ainda mais secreto. Por este motivo, é importante que todos os envolvidos — eleitores, membros da mesa eleitoral, delegados das candidaturas — tenham uma real confiança no sistema de voto e nas tecnologias utilizadas¹⁰⁵.

Prememente é, no entanto, a necessidade de assegurar um controle à posteriori, nomeadamente em caso de contencioso eleitoral¹⁰⁶. É importante que todos os ficheiros (boletins de voto, cadernos eleitorais e de descarga de eleitores, ficheiros de contagem e de resultados, todos os programas fonte e executáveis), sejam conservados selados, até ao esgotamento dos prazos de recurso contencioso. Apenas após o decurso deste prazo se procederá à destruição desses documentos¹⁰⁷.

9. Conclusão

A utilização de sistemas de votação electrónica à distância reveste-se de inegável interesse, tendo em vista sobretudo o incremento (em termos quantitativos e qualitativos) da participação dos eleitores em actos eleitorais. No entanto, estes sistemas comportam obviamente dificuldades e riscos que têm que ser considerados. A este respeito haverá que considerar toda a gama de questões acima enunciadas, umas de índole jurídica, outras de índole tecnológica e até psicológica, tendo em vista umas e outras, sobretudo, o respeito dos princípios fundamentais de direito eleitoral, a protecção da privacidade e dos dados pessoais do eleitor, a segurança das operações de voto, a confiança dos eleitores, e tudo isto sem que se inviabilize a necessária monitorização e controle das operações eleitorais, quer pelos mem-

bro da mesa eleitoral quer pelos representantes das candidaturas (e eventualmente também por observadores externos). É assim, ao fim e ao cabo, num difícil mas não impossível equilíbrio entre requisitos de segurança e requisitos de transparência, entre requisitos técnicos e requisitos jurídicos, que se terá que encontrar o ponto de sustentação deste novo e importante instrumento de participação democrática. A Informática e o Direito terão que manter, a este respeito, um constante diálogo.

Referências:

Andreu Riera, Paul Brown "Bringing Confidence to Electronic Voting", in Electronic Journal of E-Government, Volume 1, Issue 1 (2003), in

<http://www.ejeg.com/volume-1/volume1-issue-1/issue1-art5-riera-brown.pdf> (visitado 12/4/2005)

Erica Brandini Barbagalo, "Contratos Eletrônicos", Editora Saraiva, São Paulo, 2001

J.A. Garcia Marques e A. G. Lourenço Martins "Direito da Informática", Almedina, 2000

Jorge Miranda, "Estudos de Direito Eleitoral", Lex, Lisboa, 1995

L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications" in

http://www.instore.gr/evote/evote_end/htm/3public/doc3/public/aegean/paper2.pdf (visitado 1/4/2005)

L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas: "Revisiting legal and regulatory requirements for secure e-voting" in Proceedings of the 16th IFIP International Information Security Conference (IFIP/SEC-2002), M. el Hadidi, et al. (Eds.), Egypt, 6-8 May 2002, Kluwer Academic Publishers

Nikos Frangakis "Digital Democracy and Threats to Privacy", Proceedings of the 26th International Conference on Privacy and Personal Data Protection, Wroclaw, Poland, 14-16 September 2004 in

<http://26konferencja.giudo.gov.pl/data/resources/FrangakisN.pdf> (visitado 12/4/2005)

Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges" in Proceedings ITI First International Conference on Information and Communication Technology (ICICT 2003), Cairo, Egypt, 2003

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Minister's Deputies.

Arrêt du 27 janvier 2005, Cour d'appel de Paris 1ere chambre, section F, em http://www.legalis.net/jurisprudence-decision.php3?id_article=1407 (visitado a 29/3/2005)

Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, in <http://www.cnil.fr/index.php?id=1356> (visitado a 12/4/2005)

Deliberação da CNIL-Comission Nationale de l'Informatique et des Libertés 04-073 de 21 de Setembro 2004 in

[http://www.cnil.fr/index.php?id=1673&delib\[uid\]=60&encryptionKey=&print=1&cHash=2c184048ab](http://www.cnil.fr/index.php?id=1673&delib[uid]=60&encryptionKey=&print=1&cHash=2c184048ab) (visitado a 12/4/2005)

<http://www.webopedia.com>

NOTAS:

¹ -- "Electronic voting incorporates ICT in the front-end of the election system. An electronic device is used to record the voter's intention directly in a digital form into the device." Andreu Riera, Paul Brown "Bringing Confidence to Electronic Voting", in Electronic Journal of E-Government, Volume 1, Issue 1 (2003), pág. 44.

² -- nos termos referidos por Jorge Miranda, em "Estudos de Direito Eleitoral", Lex, Lisboa, 1995, pág. 102 "O Direito eleitoral político constante da Constituição e da lei servem de direito subsidiário da regulamentação de quaisquer outras eleições, públicas ou privadas, que decorram no âmbito da ordem jurídica portuguesa".

³ -- Andreu Riera, Paul Brown "Bringing Confidence to Electronic Voting", referido, pág. 46.

⁴ -- "As e-voting is not merely a logical extension of everyday transactions and Internet applications in commerce and government, but a way to exercise a political right...", L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications" in http://www.instore.gr/evote/evote_end/htm/3public/doc3/public/aegean/paper2.pdf (visitado 1/4/2005), pág. 2.

⁵ -- "an e-voting procedure will only be acceptable under the condition that it safeguards the constitutional principles associated with the voting process, such as equality, freedom, secrecy, transparency and accountability", L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas: "Revisiting legal and regulatory requirements for secure e-voting" in Proceedings of the 16th IFIP International Information Security Conference (IFIP/SEC-2002), M. el Hadidi, et al. (Eds.), Egypt, 6-8 May 2002, Kluwer Academic Publishers, pág. 8.

⁶ -- cfr. Arrêt du 27 janvier 2005, Cour d'appel de Paris 1ere chambre, section F, em http://www.legalis.net/jurisprudence-decision.php3?id_article=1407 (visitado a 29/3/2005) e Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, in <http://www.cnil.fr/index.php?id=1356> (visitado a 12/4/2005).

⁷ -- Nikos Frangakis, "Digital Democracy and Threats to Privacy", Proceedings of the 26th International Conference on Privacy and Personal Data Protection, Wroclaw, Poland, 14-16 September 2004, in <http://26konferencja.giodo.gov.pl/data/resources/FrangakisN.pdf> (visitado 12/4/2005), pág.6.

⁸ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido,, pág. 2.

⁹ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida. Cfr. também Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 38: "The voters shall be informed, well in advance of the start of voting, in clear and simple language, of the way in which the e-voting will be organised, and any steps a voter may have to take in order to participate and vote".

¹⁰ -- "The competent electoral authorities shall publish an official list of the software used in an e-election or e-referendum... At the very least, it shall indicate the software used, the versions, its date of installation and a brief description. A procedure shall be established for regularly installing updated versions and corrections of the relevant protection software. It shall be possible to check the state of protection of the voting equipment at any time" Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 69.

¹¹ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 3.

¹² -- "...the digital divide and access disparity constitute a critical shortcoming for the feasibility and constitutionality of e-voting procedures" L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 3.

¹³ -- "it eventually becomes a constitutionally indispensable requirement" L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 3.

¹⁴ -- "...every voter has the right to participate in an election process, while voting possibilities and technologies should be accessible by every voter" L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág.5.

¹⁵ -- neste caso, de votação decorrendo em paralelo em suportes digitais e tradicionais, claro que se torna necessário assegurar a plena igualdade de votantes e votos, independentemente do sistema utilizado. Cfr. L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas: "Revisiting legal and regulatory requirements for secure e-voting", referido, pág. 7.

¹⁶ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág 4.

¹⁷ -- ou "user friendly". Cfr. - L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 3.

¹⁸ -- Cfr. L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas: "Revisiting legal and regulatory requirements for secure e-voting", acima referenciado. Estes autores apontam, a pág. 3, a questão do acesso diferenciado (ou "digital divide") e da desconfiança no sistema de votação electrónica, como dois dos principais problemas a resolver em relação ao voto electrónico. E isto, apesar de afirmarem que o voto electrónico, "...is undoubtedly one of the functions e-citizens would like to see performed online".

¹⁹ -- "While electronic voting does have an inherent lack of transparency that makes its use controversial, it is clear that if properly deployed it offers several advantages over conventional methods of voting, including greater speed and accuracy of ballot tabulation and greater convenience for voters", Andreu Riera, Paul Brown "Bringing Confidence to Electronic Voting", referido, pág. 43.

²⁰ -- Cfr. Andreu Riera, Paul Brown "Bringing Confidence to Electronic Voting", referido, pág. 44.

²¹ -- Cfr. Andreu Riera, Paul Brown "Bringing Confidence to Electronic Voting", referido, pág. 44.

²² -- "Providing a secure identification and authentication scheme of eligible voters is a condition sine qua non for e-voting systems to be used in public elections" L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág 6.

²³ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág 6.

²⁴ -- Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, <http://www.cnil.fr/>

²⁵ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

²⁶ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

²⁷ -- Para que a utilização de tais dados não possa dar lugar à "...constitution d'un fichier de données biométriques" -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

²⁸ -- Cfr. Deliberação CNIL - Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 04-073 de 21 de Setembro de 2004, in

[http://www.cnil.fr/index.php?id=1673&delib\[uid\]=60&encryptionKey=&print=1&cHash=2c184048ab](http://www.cnil.fr/index.php?id=1673&delib[uid]=60&encryptionKey=&print=1&cHash=2c184048ab) (visitado a 12/4/2005), aponta para a necessidade de cuidados especiais com a transmissão a cada eleitor dos dados que vão permitir a sua autenticação no momento do voto: "cette authentification est rendue possible par l'envoi, sous enveloppe cachetée et pli sécurisée, d'un identifiant et d'un code strictement personnel; outre ces éléments, chaque électeur devra, pour procéder au vote, faire état d'une donnée qui lui est personnelle".

²⁹ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

³⁰ -- Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido , pág. 176.

³¹ -- "The e-voting system shall protect authentication data so that unauthorised entities cannot misuse, intercept, modify or otherwise gain knowledge of all or some of this data. In uncontrolled environments, authentication based on cryptographic mechanisms is advisable", Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 81.

³² -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

³³ -- devendo o voto ser encriptado no local e momento da validação do voto. Cfr. Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 04-073 de 21 de Setembro 2004.

³⁴ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

³⁵ -- Cfr. Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 04-073 de 21 de Setembro 2004, acima referida: " ...la mise en oeuvre des traitements dénommés "fichiers des électeurs" et "contenu de l'urne électronique" sur des systèmes informatiques distincts, dédiés et isolés, et la mise en oeuvre du traitement "fichier des électeurs" sur un support distinct de celui de l'urne électronique, scellé, non réinscriptible, rendant son contenu inaltérable et probant, avec un chiffrement des données traitées dans l'urne électronique et l'absence de lien permettant l'identification des électeurs".

³⁶ -- "Les systèmes de vote électronique nécessitent le recours à des fichiers nominatifs au sens de la loi du 6 janvier 1978 et sont donc soumis à l'accomplissement de formalités auprès de la Commission préalablement à leur mise en oeuvre". Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 04-073 de 21 de Setembro de 2004, referida.

³⁷ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

³⁸ -- Cfr. Art. 3º Lei 67/98. Relativamente à matéria da protecção de dados pessoais em Portugal, cfr. Garcia Marques e Lourenço Martins "Direito da Informática", Almedina, 2000, págs. 167-293.

³⁹ -- "recolha para finalidades determinadas, explícitas e legítimas", Garcia Marques e Lourenço Martins, "Direito da Informática", citado, pág. 278. Cfr. também Nikos Frangakis, "Digital Democracy and Threats to Privacy", Proceedings of the 26th International Conference on Privacy and Personal Data Protection, Wrocław, Poland, 14-16 September 2004, in <http://26konferencia.giodo.gov.pl/data/resources/FrangakisN.pdf> (visitado 12/4/2005), pág.6: "...the data must be adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are processed".

⁴⁰ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 12.

⁴¹ -- Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges" in Proceedings ITI First International Conference on Information and Communication Technology (ICICT 2003), Cairo, Egypt, 2003, page 179.

⁴² -- cfr. L. Mitrou, D. Gritzalis e S. Katsikas, "Revisiting legal and regulatory requirements for secure e-voting", acima referido, pág. 5: "...a pre-registration for e-voting is necessary in order to avoid vote fraud...an Internet-based voter registration is not recommended because it could be vulnerable to large scale and automated vote fraud". No entanto, parece-nos que um registo online através de ligação segura – utilizando mensagens encriptadas, por exemplo – poderá garantir protecção suficiente.

⁴³ -- "There shall be a voter's register which is regularly updated. The voter shall be able to check, as a minimum, the information which is held about him /her on the register, and request corrections", Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 41.

⁴⁴ -- "The e-voting system shall guarantee that votes in the electronic ballot box and votes being counted are, and will remain, anonymous, and that it is not possible to reconstruct a link between the vote and the voter", Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 17.

⁴⁵ -- A este respeito justifica-se, em caso de exercício de direito de voto a partir de sítio web, a proibição de utilização de "cookies" (sobre a noção de cookies, cfr. infra nota 88): "...the use of cookies on polling sites should strictly be prohibited, taking into consideration that it may reveal personal information related to the e-voting procedure". L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 12.

⁴⁶ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 10.

⁴⁷ -- Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido, pág. 182

⁴⁸ -- A confirmação do voto pelo sistema deve ser realizada de modo a que não seja possível relacioná-la com o conteúdo do voto. Cfr. L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 10.

⁴⁹ -- e com as possibilidades de reclamação do próprio eleitor, em caso de falha de consideração do seu voto na contagem final. Esta questão é de difícil resolução, atenta a obrigatoriedade de não haver relacionamento entre voto e eleitor. No entanto, algumas possibilidades de "solução" técnica vêm sendo equacionadas. Ver a propósito Andreu Riera, Paul Brown, "Bringing Confidence to Electronic Voting", referido, pág. 47, que sugerem a possibilidade de utilização na votação de agentes electrónicos, com a função de selarem criptograficamente o voto virtual e de o "embrulharem" num envelope digital. Para além disso, o agente electrónico anexaria um comprovativo de autoria do envelope digital e obteria um recibo de votação, validado pelo sistema, e marcado através de um identificador único (não permitindo a ligação directa do voto ao eleitor). No final da contagem dos votos, o eleitor, munido do recibo de votação, poderia verificar se o seu voto tinha chegado ao sistema de contagem de votos. Caso contrário, o recibo de votação constituiria prova irrefutável para uma reclamação.

⁵⁰ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 8.

⁵¹ -- "...the election procedure has to be transparent and subject to public control and scrutiny", Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido, pág. 178.

⁵² -- "All operations (authentication, vote recording, tabulation, etc.) should be logged and monitored, while secrecy should be preserved. Infrastructure and equipment should be open to inspection by authorized bodies and parties representatives" L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 13.

⁵³ -- Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido, pág. 181.

⁵⁴ -- "loss of visibility", Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido, pág. 181.

⁵⁵ -- Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido, pág. 181.

⁵⁶ -- Software "open source" é aquele cujo código fonte está disponível para o público em geral e, portanto, permite intervenções e modificações do seu desenho original. Opõe-se a software proprietário, que é propriedade de alguém e sobre o qual impendem direitos de propriedade intelectual. Cfr. http://www.webopedia.com/TERM/o/open_source.html (visitado 5/4/2005).

⁵⁷ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 14.

⁵⁸ -- Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 8.

⁵⁹ -- "...such as to prevent their voting precipitately or without reflection", Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 10.

⁶⁰ -- "Voters shall be able to alter their choice at any point in the e-voting process before casting their vote, or to break off the procedure, without their previous choices being recorded or made available to any other person", Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 11.

⁶¹ -- Validação que, no dizer da CNIL "déclenche l'envoi du bulletin de vote dématérialisée vers le serveur des votes" Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁶² -- "The e-voting system shall prevent the changing of a vote once that vote has been cast", Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 15.

⁶³ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁶⁴ -- "mesures physiques (contrôle d'accès, détermination précise des personnes habilitées à intervenir...) et logiques (firewall, protection d'accès aux applicatifs)..." Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁶⁵ -- O requisito de segurança nos sistemas de voto electrónico terá que ser sempre necessariamente encarado de modo ainda mais exigente do que aquele que se requer para o comércio electrónico. "...it requires a degree of security beyond the current standards for business Internet use", Nikos Frangakis, "Digital Democracy and Threats to Privacy", referido, pág.6.

⁶⁶ -- Nikos Frangakis, "Digital Democracy and Threats to Privacy", referido, pág. 3.

⁶⁷ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁶⁸ -- "...procedimento que permite obter uma condensação da mensagem, transformando-a em uma sequência de bits, e cifrando essa sequência de bits com a aplicação da chave privada do autor da mensagem", Erica Brandini Barbagallo, "Contratos Eletrônicos", Editora Saraiva, São Paulo, 2001, págs. 43 e 44.

⁶⁹ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 15.

⁷⁰ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 15.

⁷¹ -- "sealing : protecting information so that it cannot be used or interpreted without the help of other information or means available only to specific persons or authorities", Council of Europe,

Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004.

⁷² -- de modo análogo ao que se passa com as urnas físicas nas eleições através de voto em papel.

⁷³ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁷⁴ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁷⁵ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁷⁶ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁷⁷ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁷⁸ -- Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido, pág. 182.

⁷⁹ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁸⁰ -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 15.

⁸¹ -- Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido, pág. 182

⁸² -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 15.

⁸³ -- "...only those e-voting systems which are secure, reliable, efficient, technically robust, open to independent verification and easily accessible to voters will build the public confidence which is a pre-requisite for holding e-voting", Council of Europe, Recommendation Rec (2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004.

⁸⁴ -- Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges", referido, págs. 183-185.

⁸⁵ -- "...a voter shall be prevented from inserting more than one ballot into the electronic ballot box", Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 5.

⁸⁶ -- Cfr. L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, "Revisiting legal and regulatory requirements for secure e-voting", referido, pág.8.

⁸⁷ -- Cfr. L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, "Revisiting legal and regulatory requirements for secure e-voting", referido, pág. 9.

⁸⁸ -- um "cookie" pode ser entendido como: "A message given to a [Web browser](#) by a [Web server](#). The browser stores the message in a [text file](#). The message is then sent back to the server each time the browser requests a page from the server...The main purpose of cookies is to identify users and possibly prepare customized [Web pages](#) for them. When you enter a [Web site](#) using cookies, you may be asked to fill out a form providing such information as your name and interests. This information is packaged into a cookie and sent to your Web browser which stores it for later use. The next time you go to the same Web site, your browser will send the cookie to the Web server. The server can use this information to present you with custom Web pages. So, for example, instead of seeing just a generic welcome page you might see a welcome page with your name on it." <http://www.webopedia.com/TERM/c/cookie.html> (visitado 12/4/2005)

⁸⁹ -- Cfr. Nikos Frangakis "Digital Democracy and Threats to Privacy", citado, pág. 3.

⁹⁰ -- Cfr. L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, "Revisiting legal and regulatory requirements for secure e-voting", referido, pág. 6: "...the e-voting procedure should make technically infeasible the advertisement of political parties/candidates on the e-voting website".

⁹¹ -- "...de façon à ce qu'un autre vote ne puisse intervenir à partir des éléments d'authentification de l'électeur déjà utilisées". Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁹² -- L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág 7 e Sokratis Katsikas "Electronic voting: developments, trends, challenges" in , page 179.

⁹³ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁹⁴ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁹⁵ -- "La liste d'émargement doit être enregistrée sur un support scellé, non réinscriptible, rendant ainsi son contenu inalterable et probant" Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

⁹⁶ -- "The e-voting system shall contain measures to preserve the availability of its services during the e-voting process. It shall resist, in particular, malfunction, breakdowns or denial of service attacks", Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 30.

⁹⁷ -- Cfr. Andreu Riera, Paul Brown "Bringing Confidence to Electronic Voting", referido, pág. 45

⁹⁸ -- Cfr. Deliberação da CNIL- Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 04-073, referida, que aponta a exigência de que "...le système de vote fait l'objet d'une expertise indépendante réalisée par un comité d'experts dont l'avis est rendu sous la forme d'un rapport détaillé; le rapport doit être transmis à la CNIL faire partie intégrante du dossier de formalités préalables...".

⁹⁹ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

¹⁰⁰ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

¹⁰¹ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

¹⁰² -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

¹⁰³ -- "A recount, as well as re-production of results and procedures should be possible, in order to guarantee the accuracy of the results while protecting the identity of voters and preventing the traceability of their behaviour" L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 13. Ver ainda Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004, ponto 26.

¹⁰⁴ -- "Le système de vote électronique doit être bloqué après le dépouillement de sorte qu'il soit impossible de reprendre ou de modifier les résultats après la décision de clôture du dépouillement prise par la commission électorale" Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003.

¹⁰⁵ -- "...in the case of e-voting, much more trust in the technology is needed, as well as in the roles and characteristics of the persons involved (election officials, technology providers, etc.). L. Mitrou, D. Gritzalis, S. Katsikas, G. Quirchmayr "E-Voting: Constitutional and legal requirements and their technical implications", referido, pág. 13.

¹⁰⁶ -- Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003, referida.

¹⁰⁷ -- Armazenamento e destruição, sob o controle da comissão eleitoral. Cfr. Deliberação da CNIL-Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés 03-036 de 1 de Julho 2003.

Os “custos da democracia” em Portugal

Breve referência às despesas eleitorais dos partidos e sua relação com a participação eleitoral (1976-2005)

- **Manuel Meirinho Martins**

Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa.

Nas modernas democracias, o modo como se processa a conquista do poder pela via eleitoral exige elevados recursos técnicos, humanos e financeiros. Tal como noutros países, em Portugal, os custos daquilo a que já se convencionou rotular de “custos da democracia”, visando cativar o voto, têm aumentado de forma muito significativa, a tal ponto de muitas vezes não corresponderem à adesão do eleitorado, situação que gera uma disfunção entre o investimento das máquinas partidárias e o reconhecimento, pelo eleitorado, da utilidade desse investimento.

Neste artigo damos conta da correspondência, ou falta dela, entre os investimentos afectos pelos principais partidos políticos portugueses nas campanhas eleitorais para a Assembleia da República e a expressão da participação eleitoral, ao longo das eleições legislativas realizadas entre 1976 e 2005. Concluimos, dando nota da elevada concentração de subvenções públicas destinadas à actividade corrente e eleitoral dos partidos e da fraca aposta em dotações destinadas à comunicação política institucional de carácter permanente.

1. A política: da ciência à arte

Ainda que os modelos de financiamento quer da actividade corrente dos partidos, quer da sua actividade eleitoral variem de país para país, um facto tem vindo a ser evidente: os dados disponíveis revelam que os partidos despendem cada vez mais recursos financeiros nas campanhas eleitorais e mesmo na sua actividade corrente (Cf. quadro 5 e quadro 1 para o caso português). Apesar disso, os estudos sobre filiação partidária e sobre comportamento eleitoral revelam uma diminuição dos filiados (Meirinho Martins, 2004; Mair, 1995; Scarrow, 2000), bem como um decréscimo dos níveis de participação eleitoral (IDEA, 2004; Freire e Magalhães, 2004; Norris, 2002).

Estes e outros factos parecem encerrar um paradoxo: como é que os partidos são capazes de gastar mais dinheiro na sua actividade corrente e

na competição eleitoral e, simultaneamente, estejam a perder filiados, bem como falhem na mobilização dos cidadãos para a participação política. Sendo muitas e complexas as interpretações, uma das linhas de resposta é avançada por alguns investigadores que destacam o facto de os partidos terem sido capazes de se adaptar às transformações sociais mantendo a sua vitalidade enquanto organizações de conquista, manutenção e exercício do poder, embora tenham alterado o modo de fazer o seu “negócio” (Dalton e Wattenberg, 2000; Manin, 1997). Em síntese, os partidos apostaram em amplas equipas de assessores profissionais que laboram em dedicação exclusiva e que tratam da política como uma arte de construção de imagens (Farrel e Webb, 2000). Os elevados investimentos em comunicação política e eleitoral são explicados no quadro desta forma de fazer política, também ela filha de transformações estruturantes da democracia e das organizações partidárias.

2. Transformações da democracia e da competição política

A evolução da natureza das campanhas eleitorais não se pode dissociar das transformações da democracia representativa e, no quadro desta, das transformações operadas na estrutura organizacional dos partidos, bem como do desenvolvimento das técnicas e das tecnologias da comunicação. É conhecida a tese de que a democracia representativa evoluiu, basicamente, do parlamentarismo para a democracia partidária e desta para a democracia de opinião (Manin, 1997). Esta evolução marcou a passagem de um governo de notáveis para um governo de partidos, caracterizado por fortes sentimentos de pertença e de identificação dos cidadãos com as organizações partidárias. Já a democracia de opinião retoma, de forma diferente, a natureza pessoal da representação política própria do parlamentarismo, evidenciando uma tendência crescente para a personalização do poder e para deslocar o eixo central da acção governativa dos parlamentos para os executivos, tarefa largamente facilitada pela crescente importância social dos meios de comunicação de massas (Dalton, 1996; Gunther e Mughan, 2000). A “democracia de opinião” modifica o modo de funcionamento do governo representativo e altera a forma e o conteúdo do relacionamento entre os partidos e os cidadãos (Charlot, 1996). O governo a partir da audição institucionalizada da opinião pública requer fortes investimentos em técnicas, técnicos e tecnologias de comunicação que não se reduzem aos chamados “momentos sagrados de prestação de contas”.

3. Transformações dos partidos

Os partidos não escaparam também a transformações significativas. Os partidos de quadros, gerados no parlamentarismo, descentralizados,

com fraca organização das suas estruturas e apoiados em financiamentos de tipo capitalista, foram substituídos por partidos de massas. A deficiente organização deu lugar à institucionalização, emergiram as lideranças centralizadas e oligárquicas, as clivagens sociais e ideológicas constituíram o caminho da socialização política apostada na quantidade de filiados e o financiamento das actividades passou de capitalista a colectivo. A década de setenta viu surgir os “catch-all-parties”; verdadeiras máquinas de atracção eleitoral, que marcariam a passagem de uma democracia de conflito para uma democracia de audiência ou mesmo para uma democracia consensual (Kirchheimer, 1966). Interclassistas, estes partidos comportam-se como verdadeiras máquinas de captura do voto (Panebianco, 1988), orientadas para o sucesso eleitoral, pelo que privilegiam o reforço das suas capacidades eleitorais tendo em vista a adesão do maior número possível de eleitores (Epstein, 2000).

De estruturas de regulação da competição eleitoral (Schumpeter, 1951), os partidos evoluíram para organizações de cartel (Katz e Mair, 1995), privilegiando a ocupação do aparelho de estado e com ele as benesses do spoil system. Num modelo em que o poder do Estado é entendido como um bem de transacção livre, os partidos jogam tudo na procura de votos num mercado eleitoral multicompetitivo que requer avultados investimentos, largamente suportados por subvenções públicas.

4. Natureza das modernas campanhas eleitorais

Com as transformações da democracia e dos partidos operaram-se também modificações no modo como se processa a competição eleitoral. É reconhecido por muitos dos investigadores que se têm debruçado sobre a evolução da natureza das campanhas eleitorais que hoje estaremos na terceira etapa da profissionalização da captura do voto (Farrel e Webb, 2000, Norris, 2000). Trata-se de um modelo que, em síntese, se resume à chegada em pleno do marketing à política e que introduz uma lógica de desenho de produtos políticos ajustados às necessidades do eleitorado. Entre as principais características desta fase destaca-se a campanha permanente, por oposição à campanha de curto e médio prazo; o uso cruzado de meios de comunicação directa e de massas; a profissionalização dos dirigentes políticos e das estruturas de coordenação eleitoral dos partidos; o recurso alargado a consultores e a especialistas em vários domínios; a aposta em investigação de mercado em larga escala; centralização da comunicação nos leaders. Em suma, estamos perante uma fase onde o trabalho intensivo é largamente suplantado pelo capital intensivo (Farrel, 1996).

Esta fase não é muito diferente da sugerida por Pippa Norris (2000), a propósito da evolução da comunicação política nas sociedades pós-industriais. Segundo a autora a fase pré-moderna (electoral machinery), baseada no localismo e no activismo a baixo custo, deu lugar à fase mo-

derna (professional machinery), já dimensionada à escala nacional numa perspectiva de longo prazo e centralizada nos organismos dirigentes dos partidos apoiados por profissionais de outras áreas. A esta sucedeu a fase pós-moderna (consultants machinery), permanente, marcada pela elevada profissionalização dos agentes políticos, dirigida por consultores a tempo inteiro que concentram esforços na gestão de uma “indústria espectáculo” aplicada à política (Pasquino, 2001). Em resultado, os investimentos afectos especificamente às campanhas eleitorais aumentam de forma substancial, facto que requer um esforço enorme na angariação de fundos. Este modelo sujeita os partidos a grande pressão de busca de financiamentos, sendo o desafio não o de reformular a lógica das campanhas, mas sim o de conseguir meios financeiros para reforçar, ainda mais, a dinâmica de um “mercado” fortemente concorrencial (Swanson e Mancini, 1996).

5. O crescimento dos custos da actividade corrente dos partidos

Em Portugal os custos da actividade corrente dos partidos têm crescido de forma muito significativa, em parte devido aos investimentos de cariz eleitoral que, como se verá, também aumentaram ainda a um ritmo mais acelerado. Entre 1994 e 2002 o montante dos custos dos quatro partidos analisados é superior a 185 milhões de euros. Deste total, o PCP representa 41%; o PS, 29%; o PSD, 24% e o CDS, 6%. É ainda de assinalar a variação, no que respeita aos custos, entre 1994 e 2002. O PS regista a maior subida (437%), seguido do CDS (116%) e do PSD (115%). No PCP o aumento é de 92%.

Quadro 1. Evolução dos custos e proveitos dos partidos (valores em milhões de euros)

Ano	PSD		PS		PCP		CDS		Totais/ano	
	Prov.	Custos	Prov.	Custos	Prov.	Custos	Prov.	Custos	Prov.	Custos
1994	3,4	3,2	2,5	2,5	5,8	5,5	0,7	0,7	12,5	11,9
1995	3,9	4,1	5,5	5,4	7,1	6,8	0,9	1,0	17,5	17,3
1996	4,8	3,4	3,8	3,8	8,5	8,3	1,0	0,9	16,6	16,5
1997	3,5	5,3	4,4	4,4	9,3	9,1	1,1	1,3	19,6	20,1
1998	5,7	4,0	5,0	5,1	8,6	7,1	1,2	1,8	18,3	18,1
1999	5,7	5,4	7,5	8,8	8,7	8,6	1,5	1,6	23,4	24,4
2000	5,7	7,0	4,9	4,7	8,2	8,2	1,3	0,9	20,1	20,9
2001	5,8	5,8	5,4	5,2	10,7	10,2	1,6	1,6	23,4	22,8
2002	7,2	6,8	13,2	13,7	11,0	10,5	2,4	1,8	33,8	32,8
Totais	43,3	45,0	52,2	53,7	78,1	74,5	11,8	11,8	185,4	185,1

Fonte: Tribunal Constitucional.

6. Os partidos à procura do Estado – breve referência aos limites de despesas das campanhas eleitorais para a Assembleia da República

O montante que os partidos podem despende em campanhas eleitorais tem sido estipulado em função de uma determinada verba por cada candidato apresentado a eleições. Entre 1975 e 2003 a legislação sobre o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais tem sofrido várias alterações que se podem analisar por ciclos, todos enquadrados no que se poderia chamar a “reforma da transparência” do sistema político português (Meirinho Martins, 2004).

No que respeita aos limites de despesas eleitorais, no primeiro ciclo de debate assistiu-se a uma confissão colectiva pelos partidos, que assumiram o incumprimento de alguns aspectos da legislação vigente até 1993, nomeadamente em termos de limites de despesas eleitorais. As posições dos partidos divergiram entre o estabelecimento de restrições e a ausência de quaisquer limites, acabando por ser aprovado o limite de 50 salários mínimos nacionais por candidato (Lei 72/93).

Em 1997, avançaram-se novos projectos de revisão da legislação, que incluíam a redução dos limites de despesas eleitorais. O debate recuperou o fantasma da suspeição sobre o incumprimento da lei já presente em 1993, sendo muitas as críticas quanto à veracidade das contas de campanha eleitoral e quanto aos gastos excessivos em matéria eleitoral, aceitando-se que se exagerava em “folclore eleitoral», ainda mais que tais despesas em nada contribuíam para o esclarecimento do eleitorado e para um voto responsável dos cidadãos. Na decorrência das críticas, aprovou-se a redução das despesas eleitorais para 35 salários mínimos nacionais (Lei 56/98).

No quarto ciclo, apesar de se ter debatido amplamente a necessidade de alterações profundas à legislação anterior, onde se incluía uma nova limitação das despesas de campanha eleitoral, os projectos apresentados, apesar de aprovados na generalidade, não tiveram sequência legislativa. No entanto, em 2000, seria aprovada nova legislação que proibiu o financiamento das actividades partidárias por pessoas colectivas privadas e reduziu os limites de despesas eleitorais para 28 salários mínimos nacionais (Lei 23/2000).

Em 2002 iniciou-se novo debate que levaria à aprovação da actual lei de financiamento (Lei 19/2003) que, nesta matéria, veio a alterar radicalmente as posições assumidas anteriormente, uma vez que os limites foram aumentados para 60 salários mínimos nacionais por candidato.

À medida que as leis de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais se sucederam, foram muitas as alterações operadas nesta matéria que aqui não cabe abordar. No entanto, é de referir que, paralelamente à questão dos limites de despesas eleitorais se assistiu a um reforço dos montantes das subvenções públicas aos partidos e às campanhas, traduzindo uma mudança estruturante para um modelo de finan-

ciamento público. Como se constata no quadro seguinte, enquanto em 2000 os limites de despesas eram reduzidos de 35 salários mínimos nacionais para 28, as subvenções às campanhas triplicavam; em 2003, os limites de despesas eleitorais por candidato aumentavam em 114%, as subvenções do Estado às campanhas aumentavam 100% e o mesmo tipo de subvenções à actividade corrente dos partidos aumentava também de 1/225 do salário mínimo nacional para 1/135.

Quadro 2 – Evolução dos limites de despesas em campanhas eleitorais e subvenções públicas aos partidos

Legislação	Limites de despesas (1)	Subvenções públicas às campanhas eleitorais (2)	Valor das subvenções - em euros (3)	Subvenções públicas à actividade corrente dos partidos (4)
Antes 72/93	15			
Lei 72/1993	50	2 500	648 437,26	1/225
Lei 56/1998	35	2 500	764 407,77	1/225
Lei 23/2000	28	10 000	3 480 013,16	1/225
Lei 19/2003	60	20 000	7 493 151,50	1/135

Notas: (1) Em salários mínimos nacionais por candidato; (2) Em salários mínimos nacionais; (3) Valores tendo em conta o montante do salário mínimo nacional nos anos eleitorais respectivos; (4) do salário mínimo nacional por voto obtido na mais recente eleição legislativa.

Os dados parecem dar razão à tese de Katz e Mair, a propósito dos partidos de cartel. Alguns dados apurados noutra investigação (Meirinho Martins, 2004) evidenciam a dependência dos partidos dos fundos públicos. Com excepção do PCP, cuja natureza justifica a diferença para os restantes partidos, a estrutura de custos do PSD, PS e CDS é largamente suportada por subvenções públicas. As alterações operadas em 2000 e em 2003 reforçam a dependência dos partidos de fundos do Estado.

Quadro 3. Peso das subvenções públicas nos proveitos anuais dos partidos (em %)

PS		PSD		CDS-PP		PCP	
1996	85	1994	93	1994	98	1995	7
1997	79	1995	87	1995	98	1996	6
1998	82	1996	72	1996	84	1997	6
		1997	58	1997	92	1998	8
		1998	76	1998	95	1999	7
		1999	67	1999	98		

Fonte: Meirinho Martins, 2004.

A dependência dos fundos públicos é também comprovada pelos montantes recebidos pelos partidos em termos de subvenção à sua actividade corrente. Com efeito, é notório o reforço da componente pública do financiamento partidário a partir de 2005, altura em que o valor do voto aumentou de 1/225 do salário mínimo nacional para 1/135. Note-se que os montantes relativos ao ano de 2005 (já calculados ao abrigo da Lei 19/2003, tendo por base os votos obtidos nas eleições legislativas de 2005) se situam bastante próximos dos que os partidos receberam em 2003 e em 2004 (16,8 milhões de euros).

Quadro 4. Evolução das subvenções públicas à actividade corrente dos partidos
(valores em euros)

	Montante global	Valor por voto
1994	5 932 493,28	1,09
1995	6 318 167,53	1,15
1996	6 825 502,02	1,21
1997	7 088 021,33	1,26
1998	7 363 041,56	1,31
1999	7 516 346,25	1,36
2000	7 734 174,82	1,49
2001	8 053 669,65	1,55
2002	8 134 198,40	1,55
2003	8 362 721,69	1,58
2004	8 573 783,09	1,62
Subtotal	81 924 468,89	
2005	15 168 069,20	2,78
Totais	97 092 538,09	

Fonte: Assembleia da República. Nota: Em 2005 os cálculos são efectuados em função do valor do salário mínimo nacional e dos votos dos partidos (PS, PSD, CDU, CDS e BE) que têm direito à subvenção. O valor é calculado tendo em conta doze meses.

Em suma, fruto das recentes alterações legislativas, quer a actividade corrente quer a actividade eleitoral dos partidos é, pelo menos formalmente, largamente suportada por fundos públicos. Este facto para além de evidenciar um crescimento significativo das despesas do Estado com os partidos, introduz menos incerteza na obtenção das suas receitas, levando a que dependam menos esforços na angariação de fundos de natureza privada. Mas também não é de excluir a hipótese de os partidos, mesmo assim, recorrerem a financiamentos não regulados pela lei, aumentando a sua capacidade de investimento na competição eleitoral.

7. Evolução das despesas de campanha eleitoral para a Assembleia da República

Da análise das despesas de campanha eleitoral para a Assembleia da República que têm sido apresentadas pelos partidos à Comissão Nacional de Eleições até Janeiro de 2005, constata-se, do ponto de vista da sua expressão quantitativa, dois aspectos que importa relevar. Em primeiro lugar o seu elevado crescimento a partir da aprovação da Lei 72/93, com particular destaque na comparação entre os valores da eleição de 2002 face aos da última eleição: as eleições de 1995 representam um acréscimo de despesas de 440% face às eleições de 1991 e as de 2005 expressam um aumento de 188% face às de 2002; o montante orçamentado de despesas eleitorais em 2005 (20,8 milhões de euros) é praticamente idêntico ao somatório das despesas das eleições de 1995, 1999 e 2002, uma vez que este conjunto soma 21,3 milhões de euros. Em segundo lugar, é de sublinhar que os montantes globais variam em função da alteração dos limites de despesas impostos pela lei.

Resulta claro que os partidos têm vindo a despendar mais recursos financeiros na competição eleitoral, mas é também evidente que o montante desses recursos — no plano formal —, depende dos limites legais impostos para despesas de campanha. Deste modo, sem que se verifiquem alterações estruturantes no modo de fazer campanha eleitoral, tanto é possível gastar 8,2 milhões de euros (campanha de 1995), como 5,7 milhões de euros (campanha de 1999), como ainda 20,8 milhões de euros (estimativa da campanha de 2005).

Quadro 5 – Evolução das despesas de campanha eleitoral para as legislativas (valores em euros)

Eleições	Votos expressos	Investimento por voto	Var (2)	Despesas declaradas
1976	5.483.461	0,02		117.890,87
1979	6.007.453	0,04	86%	239.748,54
1980	6.026.395	0,04	71%	201.197,80
1983	5.707.695	0,06	56%	345.475,30
1985	5.798.556	0,20	245%	1.128.027,26
1987	5.676.358	0,29	46%	1.669.047,18
1991	5.735.431	0,26	-8%	1.518.015,24
1995	5.904.854	1,39	425%	8.202.780,13
1999	5.415.102	1,05	-24%	5.688.955,70
2002	5.473.655	1,35	29%	7.413.633,14
2005	5.747.608	3,62	167%	20.814.898,93
Totais				47.339.670,11

8. Despesas eleitorais e participação eleitoral

Apesar do crescimento dos investimentos partidários aplicados às campanhas eleitorais, esse investimento não se tem traduzido no aumento da participação eleitoral dos cidadãos. É certo que a maior ou menor participação eleitoral é explicada por múltiplos factores, que aqui não cabe analisar. Mas não deixa de ser paradoxal que a um crescimento muito substancial de investimentos em técnicas e tecnologias de comunicação aplicadas à competição eleitoral pelos partidos não corresponda uma diminuição da abstenção, facto que não é exclusivo da nossa democracia.

Quadro 6 – Evolução das despesas de campanha eleitoral para as legislativas (valores em euros)

Eleições	Despesas declaradas	Abstenção oficial (em %)	Diferença da abstenção face ao ano anterior (em %)
1976	117.890,87	16,47	
1979	239.748,54	17,13	0,66
1980	201.197,80	16,06	- 1,07
1983	345.475,30	22,21	6,15
1985	1.128.027,26	25,84	3,63
1987	1.669.047,18	28,43	2,59
1991	1.518.015,24	32,22	3,79
1995	8.202.780,13	33,70	1,48
1999	5.688.955,70	38,91	5,21
2002	7.413.633,14	38,52	- 0,39
2005	20.814.898,93	35,74	- 2,78
Totais	47.339.670,11		

Esta matéria merece certamente uma problematização mais aprofundada que, propositadamente, deixamos para outro momento e para outra sede. Contudo, para já, não podemos deixar de reflectir no facto de em Portugal se assistir a uma incomensurável diferença entre o nível das subvenções públicas que são garantidas à actividade corrente e eleitoral dos partidos (sem incluir o pagamento dos tempos de antena) e os fundos que são disponibilizados a instituições que têm por função garantir o esclarecimento dos cidadãos nos diversos actos eleitorais e assegurar a logística associada ao processo eleitoral, como sejam a Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral. A título de exemplo, enquanto o Estado assegurou uma subvenção pública aos partidos para a realização da respectiva campanha eleitoral de

Quadro 7. Evolução das despesas eleitorais do STAPE e da CNE

	STAPE			CNE
	Outras despesas correntes	transferências de verbas para as autarquias locais	Total	
1975			89.818,53	
1976			89.115,23	
1979	214.388,32	61.561,63	275.949,95	
1980	175.661,65	62.434,53	238.096,18	
1983	288.803,98	89.170,10	377.974,08	
1985	379.186,16	109.276,64	488.462,80	
1987	462.684,92	93.424,84	556.109,76	
1991	528.084,79	186.254,75	714.339,54	120 831, 67
1995	3.225.801,67	287.390,23	3.513.191,90	107 729, 06
1999	4.380.075,40	2.152.265,18	6.532.340,58	46 949, 86
2002	4.623.881,58	4.380.059,20	9.003.940,78	336 417, 47
2005	5.016.376,50	4.487.288,50	9.503.665,00	347 843, 28
Totais	19.294.944,97	11.909.125,60	31.383.004,33	959 771, 34

Fonte: STAPE e CNE

2005, no valor de 7,5 milhões de euros, o orçamento da CNE para esclarecimento eleitoral, para as mesmas eleições, foi de 348 mil euros¹.

Os dados comprovam a opção portuguesa pela concentração do financiamento público (corrente e eleitoral) nos partidos, possibilitando um aumento muito expressivo dos recursos públicos que são afectos à competição circunscrita aos recorrentes actos eleitorais. Tem ficado prejudicada a componente associada ao investimento institucional em esclarecimento e apoio aos cidadãos em cada eleição. Mais prejudicado tem ficado o investimento permanente em áreas como a educação para a cidadania, a investigação sobre o modo de relacionamento dos cidadãos — em particular dos jovens — com o nosso sistema político, a melhoria do processo de gestão da logística eleitoral, entre outras empresas similares que nenhuma democracia pode dispensar.

¹ Para uma relação dos investimentos em esclarecimento eleitoral da CNE, entre 1991 e 2005, e para uma relação das despesas eleitorais do STAPE, entre 1975 e 2005, cf. Manuel Meirinho Martins e Fátima Abrantes Mendes, 30 anos de democracia – retrospectiva das eleições para a Assembleia da República (1975-2005), Lisboa, Comissão Nacional de Eleições, 2005.

Referências bibliográficas

- CHARLOT, J., (1996), "From Representative to Responsive Government", in J. HAYWARD (ed.) *Élitism, Populism. And European Politics*, Oxford, Clarendon Press.
- DALTON, R., (1996), *Citizens Politics, Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, Chatham, Chatham House.
- DALTON, R. e WATTENBERG, M., (2000), "Unthinkable Democracy – Political Change in Advanced Industrial Democracies", in R. Dalton e M. Wattenberg, *Parties Without Partisans – Political Change in Industrial Democracies*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- EPSTEIN, L., (2000) *Political Parties in Western Democracies*, New Jersey, Transaction Publishers.
- FARREL, D. e WEBB, P., (2000), "Political Parties as Campaign Organizations", in Russel Dalton e Martin Wattenberg, *Parties without Partisans*, Oxford, Oxford University Press.
- FARREL, D., (1996), "Campaign Strategies and Tactics", in Lawrence Leduc, et al., *Comparing Democracies – Elections and Voting in a Global Perspective*, Sage.
- FREIRE, A. e MAGALHÃES, P., (2002), *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- GUNTHER, R. e MUGHAM, A., eds. (2000): *Democracy and the Media – A comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KATZ, R., e MAIR, P., (1995) "Changing Models of Party Organizations and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in Party Politics, 1:5-28.
- KIRCHHEIMER, O., (1996), "The Transformation of the Western European Party Systems", in, Miron Weiner e Joseph LaPalombara (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- MANIN, B., (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MEIRINHO MARTINS, M. e MENDES, F., (2005), *30 anos de democracia – retrospectiva das eleições para a Assembleia da República (1975-2005)*, Lisboa, Comissão Nacional de Eleições.
- MEIRINHO MARTINS, M., (2004), *Participação Política e Democracia, o caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- NORRIS, P., (2000), *A virtuous Circle – Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PANEBIANCO, A., (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PASQUINO, G., (2001), "The New Campaign Politics in Southern Europe", in Richard Gunther e Nikiforos Diamandouros, (eds.), *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, Johns Hopkins University Press.
- SCARROW, S., (2000), "Parties Without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment", in R. Dalton e M. Wattenberg, *Parties Without Partisans – Political Change in Industrial Democracies*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- SCHUMPETER, J., (1951) *Capitalisme, Socialisme et Democratie*, Paris, Payot.
- SWANSON, D. e MANCINI, P., eds. (1996), *Politics, Media, and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*, Praeger.

BREVE ABORDAGEM DO RECENSEAMENTO ELEITORAL EM PORTUGAL E NOS PALOP'S

- **Maria da Graça Miragaia Archer**

Directora de Serviços do STAPE

O artigo que agora se apresenta teve a sua origem num guião destinado a apoiar a comunicação efectuada na República de Moçambique, na qualidade de oradora convidada pelo Director-Geral do STAE (organismo congénere do STAPE naquele país), num “Workshop sobre o Projecto de Aperfeiçoamento do Recenseamento Eleitoral e da Questão da Base de Dados” que teve lugar, nos dias 12 e 13 de Maio de 2005, na cidade de Namacha.

I - Sabemos todos que um dos elementos básicos de qualquer sistema eleitoral é o conhecimento de quem – dentro do universo da população de um país – tem capacidade eleitoral, ou seja, o direito de votar (capacidade eleitoral activa) ou de ser eleito (capacidade eleitoral passiva).

A consagração desse direito consta da Constituição e da Lei, estabelecendo, esta última, as regras e as excepções porque se pauta o respectivo quadro legal.

O reconhecimento e a titularidade desse direito consubstanciavam-se no recenseamento eleitoral, que, em Portugal bem como nos Palop's (e noutros países) constitui, também, uma obrigação imposta por lei.

De igual modo, tanto em Portugal como nos Palop's, constitucional e/ou legalmente (há soluções diversas) o recenseamento, para além **de obrigatório, é universal, único, permanente, actual e oficioso**. Em suma, **em cada momento deve retratar, com fidelidade, o universo eleitoral**.

Porque o modelo adoptado nos países africanos de língua oficial portuguesa é, na generalidade, muito semelhante ao instituído em Portugal, depois de 1975, de forma breve passamos a enunciar os marcos mais significativos deste processo e as dificuldades com que nos fomos deparando, no decorrer do tempo.

Em 1975, aquando das eleições de deputados para a Assembleia Constituinte, tornou-se necessária a realização *ab initio* de um recenseamento eleitoral, que foi efectuado nas estruturas administrativas locais (juntas de freguesia), através de uma grande mobilização dos partidos políticos e da população. Este recenseamento enfermava de algumas deficiências e insuficiências, não prevenido, nomeadamente, nem a sua actualização nem os mecanismos que garantissem a sua unicidade.

Em 1976, através de um diploma legal, são introduzidos alguns aperfeiçoamentos, que no entanto não garantiram a unicidade de inscrição, nem reduziram o excessivo processo burocrático de transferência dos eleitores, factores que, entre outros, funcionaram como elemento inibidor da actualização do recenseamento eleitoral. Não obstante, foi este recenseamento que serviu de base a todos os actos eleitorais realizados em 1975 (Assembleia Constituinte – 25/04/1975) e 1976 (Legislativas – 25/04/1976; Presidente da República – 27/06/1976; Legislativas Regionais nos Açores e na Madeira – 27/06/1976 e Autarquias Locais- 12/12/1976).

Só em 1978 foi aprovada uma Lei na Assembleia da República, com vista à realização de um novo recenseamento eleitoral que, embora suprisse as lacunas e defi-

ciências apontadas, mantinha a competência da realização do recenseamento nas comissões recenseadoras (em 1976 realizaram-se as primeiras eleições autárquicas). Ou seja, continuava a não existir qualquer organismo de gestão centralizada do recenseamento eleitoral.

A ausência de controlo centralizado, aliada a uma complexa rede de comunicações, (na maioria dos casos de funcionamento deficiente) de transferências, de óbitos, de perda de capacidade eleitoral, levou a que, gradualmente, se pusesse em causa a fidedignidade do recenseamento eleitoral, razão pela qual se procedeu, em 1999, à sua informatização, mediante a institucionalização de um controlo centralizado, com recurso à interconexão com a Base de Dados da Identificação Civil (BDIC).

Com a entrada em vigor da Lei n.º 13/99, de 22 de Março, o recenseamento eleitoral passou a ter, entre outros aspectos, uma actualização contínua, assente, fundamentalmente, na estreita colaboração entre as Comissões Recenseadoras (4252) e o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE).

Por forma a evitar a duplicação de inscrições e outras situações anómalas, foi criado, pela Lei n.º 130-A/97, de 31 de Dezembro,

um sistema informatizado central para gestão dos dados sobre o recenseamento eleitoral — designado por Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE) — contendo os elementos de identificação e, bem assim, os dados específicos relativos ao recenseamento eleitoral de todos os eleitores portugueses.

Uma outra característica do novo regime jurídico do recenseamento eleitoral é a da obrigatoriedade de os eleitores portugueses, em território nacional, se inscreverem nos locais de funcionamento da entidade recenseadora, correspondente à residência indicada no bilhete de identidade.

De forma sucinta passa-se, agora, à descrição da estrutura orgânica/arquitectura do recenseamento eleitoral.

A competência legal para efectuar o recenseamento eleitoral é das 4252 comissões recenseadoras¹/juntas de freguesia, o que na prática nem sempre se verifica. De facto, em larga escala, o recenseamento eleitoral é efectuado pelos serviços administrativos das juntas de freguesia, quando existem, ou pelo executivo da junta de freguesia ou, ainda, nalguns casos, apenas pelo seu presidente.

Um outro eixo da estrutura organizativa do recenseamento eleitoral reside na base de dados do recenseamento eleitoral (BDRE), que tem por finalidade organizar e manter permanente e actual a informação relativa aos cidadãos e eleitores inscritos no recenseamento eleitoral.

A BDRE é permanentemente actualizada com base na informação enviada pelas comissões recenseadoras, bem como pelas co-

1

Artigo 22.º
Composição

1. As comissões recenseadoras são compostas:

- a) 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 respectiva assembleia de freguesia;
- b) No estrangeiro, pelos funcionários consulares de carreira ou, quando estes não existam, pelos funcionários diplomáticos, com excepção do embaixador, e por um delegado nomeado por cada partido político com assento na Assembleia da República.

2. Para o fim indicado no n.º 1, os partidos políticos comunicam aos presidentes das comissões recenseadoras nos primeiros 5 dias úteis do ano civil, ou nos 30 dias seguintes à proclamação oficial dos resultados eleitorais da Assembleia da República ou da instalação da assembleia de freguesia, os nomes dos seus delegados, entendendo-se que prescindem deles se os não indicarem naqueles prazos

3. Os delegados dos grupos de cidadãos eleitores, indicados nos prazos referidos no número anterior, são designados por e de entre os elementos eleitos para a assembleia de freguesia.

4. Para os efeitos dos n.ºs. 2 e 3 as juntas de freguesia e representações diplomáticas notificam, conforme os casos, os partidos políticos, associações cívicas e grupos de cidadãos eleitores com uma antecedência mínima de 15 dias.

municações de eliminações, designadamente óbitos, perda de cidadania, privação de direitos políticos, por decisão judicial, etc., efectuadas por órgãos do Poder Judicial e da Administração Central, previstas na lei.

Por outro lado, com vista à verificação da identificação, eliminação de inscrições indevidas originadas por transferências, por óbitos e detecção de outras situações irregulares na BDRE, procede-se mensalmente à integração da informação recebida das comissões recenseadoras, bem como à interconexão com a Base de Dados de Identificação Civil, do Ministério da Justiça.

Cabe à BDRE a validação de toda a informação, com vista a garantir a concretização do princípio da inscrição única.

A organização, manutenção e gestão da BDRE competem ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, do Ministério da Administração Interna.

Descritos os eixos estruturantes do recenseamento eleitoral, importa referir que a profunda reforma operada em 1999 consubstanciou um gigantesco salto qualitativo na consolidação dessa es-

trutura fundamental para a vida democrática, através, nomeadamente, da "...generalizada utilização de meios informáticos, com vista à simplificação e desburocratização de processos, à obtenção de uma maior fidedignidade e correspondência com o universo eleitoral real..."². Na verdade tal reforma, não só logrou agilizar e simplificar, com rigor, procedimentos, como teve a virtude de contribuir para uma tendencial fidedignidade do universo eleitoral.

Por outro lado, a constituição da base de dados do recenseamento eleitoral centralizou dados fundamentais e adequados a posteriores reformas que a evolução dos tempos e das tecnologias de informação impõem, quais sejam o número de eleitor (caso se torne necessário), os códigos de freguesia, de concelho e de distrito e, ainda, a situação perante o recenseamento eleitoral (v.g. perda de capacidade eleitoral).

Não obstante, porque, não há sistemas perfeitos, passaremos à análise de alguns aspectos com que nos deparámos ao longo destes 6 anos.

Pela natureza das competências, que lhes estão cometidas, os eleitos para as juntas de freguesia, que legalmente integram as comis-

2

In Programa do XIII Governo Constitucional.

sões recenseadoras, não dispõem, nem tinham que dispor, de formação técnica adequada, nomeadamente na área da informática para proceder correctamente à organização, manutenção e gestão do recenseamento eleitoral, em colaboração com o STAPE, facto que, por si só, origina uma rede complexa de comunicações.

Com efeito, cerca de metade das juntas de freguesia têm menos de 1000 eleitores inscritos na sua circunscrição geográfica, o que, em termos práticos, significa a impossibilidade de ter um funcionário administrativo para o desempenho daquelas funções ou, mesmo, de o presidente da junta de freguesia exercer o respectivo cargo a tempo inteiro.³

Por outro lado, verificou-se um acréscimo de competências do STAPE, motivado pela entrada em vigor da Lei n.º 13/99, de 22 de Março, e, sobretudo, pela criação da própria BDRE. Desta forma, o STAPE viu as suas competências consideravelmente alargadas, não se tendo verificado, concomitantemente, uma revisão da respectiva Lei Orgânica, redimensionando-a

para a nova realidade, acompanhada do alargamento do quadro de pessoal deste Secretariado Técnico, razão pela qual se tenha vindo, desde então, a recorrer sistematicamente à contratação de pessoal e a *outsourcing*.

Passemos agora a uma breve análise do recenseamento eleitoral, com maior incidência na vertente “correção e fidedignidade”.

Não obstante o recenseamento eleitoral ser obrigatório para os cidadãos portugueses, residentes em território nacional, com 18 anos, o não funcionamento da previsão constante do art.º 50.º, n.º 4, *in fine*,⁴ da Lei n.º 13/99, de 22 de Março, resulta, inevitavelmente, numa subinscrição no recenseamento eleitoral.

Paradoxalmente, verifica-se, também, uma sobreinscrição no recenseamento eleitoral, resultante da dificuldade de comunicação ao STAPE dos óbitos ocorridos, para efeitos de eliminação na BDRE, nos termos do (já citado) n.º 4 do art.º 50.º da Lei n.º 13/99, de 22 de Março.

³ Registe-se, a propósito, que existe um número muito significativo de comissões recenseadoras/ juntas de freguesia que, por falta de meios, praticam períodos de funcionamento e ou de abertura correspondentes, apenas, a um ou a dois dias por semana o que condiciona o princípio da actualização contínua do recenseamento eleitoral. É importante referir, ainda, que algumas juntas de freguesia não dispõem de instalações próprias, o que dificulta, naturalmente, a manutenção e actualização do recenseamento eleitoral.

⁴ “A Direcção-Geral dos Serviços de Informática, do Ministério da Justiça envia mensalmente, ao STAPE, relação dos cidadãos falecidos, bem como dos cidadãos que completaram 17 anos.

Tal facto, deve-se à dificuldade, por parte dos Serviços competentes da Identificação Civil, em identificar, nalguns casos, os cidadãos a que se reportam os assentos de óbito, com os elementos identificativos de que dispõem.

Com vista a minimizar as consequências desta dificuldade, no passado, foram já efectuadas algumas diligências junto das Conservatórias do Registo Civil, com resultados que em alguns casos se revelaram contraproducentes, uma vez que foram indevidamente eliminados, por óbito, eleitores ainda activos, o que só veio a detectar-se em actos eleitorais e referendários.

Do ponto de vista da exigência de coincidência entre a residência indicada no bilhete de identidade e a circunscrição do recenseamento eleitoral, a exequibilidade deste princípio basilar da Lei n.º 13/99, de 22 de Março, têm-se revelado de difícil concretização, porquanto, desde logo, em sede de Identificação Civil não é exigida ao cidadão qualquer prova da sua residência, não sendo, tão pouco, oficiosamente verificada a veracidade e correcção da mesma.

Mas, mesmo que assim não fosse, a coincidência entre a residência constante no bilhete de identidade e a da respectiva comissão recenseadora só é passível de ser assegurada no momento da

validação de uma nova inscrição, único momento em que, legalmente, se efectua a interconexão com a BDIC.

De facto, passado esse momento, os cidadãos podem vir a alterar a sua residência no bilhete de identidade e a utilizar o cartão de eleitor, que anteriormente lhes foi entregue, para outros fins que não eleitorais, sendo certo que, assim, se pode contribuir para o aumento da abstenção em actos eleitorais e referendários, por não se ter verificado a competente actualização no recenseamento eleitoral.

Por último, devendo ter sido, porventura, o primeiro aspecto a ser analisado, a opção de o recenseamento eleitoral ser efectuado pelas 4252 comissões recenseadoras/juntas de freguesias, que comunicam mensalmente ao STAPE, por diversos meios, toda a informação relativa ao recenseamento eleitoral da respectiva unidade geográfica, afigura-se-nos que, para além de muito burocratizada e complexa pelos meios técnicos, humanos e financeiros que envolve, acarreta naturalmente deficiências. Admitimos mesmo, que a opção de manter a competência de efectuar o recenseamento eleitoral pelas comissões recenseadoras/juntas de freguesias não era incompatível com a implementação de um sistema de ligação em

rede com o STAPE ou, eventualmente, com serviços das Câmaras Municipais.

Esta situação é manifestamente agravada em períodos pré-eleitorais, em que para além de um maior volume de questões colocadas, se tem que fazer face a prazos reduzidos para a actualização do recenseamento eleitoral.

As deficiências enunciadas seriam, do nosso ponto de vista, minimizadas ou mesmo ultrapassadas se o recenseamento eleitoral fosse indexado à Base de Dados da Identificação Civil (BDIC).

II - Passamos, agora, a analisar de forma sucinta o recenseamento eleitoral nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Na generalidade dos Países foi adoptado um modelo descentralizado de organização e gestão do recenseamento eleitoral, que se tem revelado de difícil concretização, face às incipientes estruturas administrativas descentralizadas e/ou desconcentradas destes países. De facto, os circuitos de comunicação de informação dificilmente são eficazes, o que, naturalmente, se repercute no processo de actualização do recenseamento eleitoral, pelas dificuldades de detecção e controlo de duplas

inscrições, no averbamento de registos de óbito ou de outras importantes alterações.

Por outro lado, não obstante estar consagrado na lei um período de actualização, o mesmo nem sempre é cumprido, por razões de vária ordem, designadamente técnica, logística e financeira.

Na verdade, este modelo de recenseamento eleitoral requer, entre outros aspectos, elementos consistentes de identificação dos eleitores, administração eleitoral/serviços competentes com carácter permanente, funcionários tecnicamente bem preparados, infra-estruturas locais adequadas, eficaz cooperação entre áreas distintas do governo, de forma a assegurar a actualização do recenseamento eleitoral e, a final, a sua correcção e fidedignidade.

Não asseguradas estas condições, o recenseamento rapidamente se torna desactualizado – porque não são inscritos os cidadãos que anualmente completam 18 anos, porque não são registados os óbitos, porque as transferências nem sempre são comunicadas à circunscrição da anterior residência, para efeitos da correspondente eliminação, sendo a sua recuperação, para além de complexa do ponto de vista técnico, muito dispendiosa pelos meios que envolve, e com resultados de eficácia duvidosa.

Daí que o modelo que se nos afigura mais racional (outros seriam possíveis) para que se alcance um recenseamento eleitoral fidedigno, actualizado, permanente e, sobretudo, com carácter de continuidade e, ainda, com maior economia de esforços humanos, técnicos, logísticos e financeiros, seja o que resulta de um subproduto da identificação civil ou de uma outra grande base de dados (Censos, etc).

Nessa linha, foi apresentado na II Reunião de Responsáveis Políticos pela Cooperação da CPLP – Funchal, 14 e 15 de Maio de 1998 - um projecto, denominado “Registo Civil e Identificação Civil da População da República da Guiné-Bissau”, que se inseria na área “O reforço da capacidade institucional nos Estados Membros – aperfeiçoamento dos instrumentos e práticas democráticas nos PALOP”. Essa área foi identificada como prioritária pelo que o referido Projecto dava seguimento à decisão Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade, realizado na Bahia, Brasil, em Julho de 1997.

Parece-nos pelas razões apontadas, que os meios que têm vindo a ser empregues em sucessivas operações de recenseamento eleitoral, deveriam ser reequacionados com vista à adopção de uma solução mais abrangente, que eventualmente poderá passar pela

realização, com carácter universal, do processo de identificação civil.

Julga-se que, deste modo, se conseguirá um recenseamento, que a todo tempo esteja apto para realizar actos eleitorais, no cumprimento quer dos calendários eleitorais, quer mesmo, na eventualidade de eleições antecipadas.

Em linhas gerais, o modelo aponta para que o recenseamento eleitoral seja baseado numa requalificação dos dados do sistema nacional de registo civil, a qual se traduz na automatização da inscrição e, ainda, na adição de dados relevantes para fins de inscrição eleitoral (quais sejam o número de eleitor, os dos códigos das unidades geográficas de recenseamento eleitoral e respectiva alocação dos eleitores às mesas de voto, da aquisição e perda de direitos eleitorais, das mudanças/actualização de residência e registo de óbito).

Pensamos que deste modo, com a conjugação, articulação e racionalização de meios e esforços, seja possível obter os dados do recenseamento eleitoral através da base da identificação civil.

AS PESQUISAS DE OPINIÃO E A INFLUÊNCIA NA ESCOLHA DO ELEITOR

- **José Andrade Pereira**
Director-Geral do STAPE/MAI

O presente texto corresponde, no essencial, à conferência proferida no SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE A ORGANIZAÇÃO DE PROCESSOS ELEITORAIS, que teve lugar, em Luanda – ANGOLA, de 22 a 24 de Agosto de 2005

Sumário

1. O que deve entender-se por pesquisas de opinião ou sondagens, em matéria eleitoral.
2. As sondagens merecem hoje credibilidade e confiança?
3. A divulgação dessas sondagens podem influenciar a decisão dos eleitores e, consequentemente, os resultados eleitorais?
4. Justifica-se a proibição da publicação de sondagens nos períodos pré-eleitorais?
5. A evolução jurídica sobre esta matéria em Portugal após o 25 de Abril de 1974.
6. Em Angola, sobre esta questão, dado um bom primeiro passo, importa encerrar o futuro com confiança mas com cautela.

O tema que me foi proposto abordar neste Seminário foi **“As pesquisas de opinião e a influência na escolha do eleitor”**.

Adianto, desde já, que se trata de uma questão que não é fácil de dilucidar em termos absolutos. De facto, não é fácil garantir que existem provas seguras da influência decisiva exercida pelas sondagens sobre o sentido de voto do eleitor, como não se pode garantir que as intenções do eleitor estão perfeitamente escudadas contra qualquer influência que o conhecimento dos resultados de uma pesquisa de opinião possa nelas causar.

Mesmo em países como os Estados Unidos da América, onde a questão tem sido objecto de vários inquéritos e se têm publicado numerosos estudos sobre a matéria têm sido mitigados e pouco conclusivos os resultados do debate sobre se a publicação dos resultados de sondagens eleitorais tem ou não influência sobre as intenções dos eleitores e, portanto, sobre os resultados eleitorais.

Antes, porém, de nos debruçarmos sobre essa questão central, importa, ainda que em termos muito sucintos, definir o que entendemos aqui por pesquisas de opinião ou sondagens.

Nas sociedades crescentemente mediatizadas, em que vivemos, é frequente estações de televisão, jornais e revistas associarem-se, para repartir custos, com o objectivo de promoverem estudos de opinião.

Considerando as razões que aqui nos reúnem, importa eleger apenas os que tenham em vista directa ou indirectamente processos eleitorais e que sejam mesmo sondagens e não simples inquéritos, sem determinação prévia de amostra, como o televoto que um jornal português faz todos os dias.

Nas sondagens, pesquisas de opinião ou estudos de opinião, propriamente ditos, há dois aspectos

caracterizadores essenciais, que são a apresentação das respectivas características técnicas, a chamada “ficha técnica” e a descrição do tratamento dos resultados e as interpretações feitas com base nos elementos obtidos.

As empresas ou associações (como atrás referido) que efectuem sondagens adoptaram, na generalidade dos países, regras e princípios a observar na recolha e na divulgação dos resultados, mesmo voluntariamente, isto é, mesmo sem que existam leis que a tanto obriguem.

Em Portugal, é a própria Lei n.º 10/2000 (art.º 5.º e 6.º) que impõe que da “ficha técnica” constem obrigatoriamente os seguintes elementos:

A denominação e a sede da entidade responsável pela sua realização; a identificação do técnico responsável pela realização da sondagem e, se for caso disso, das entidades e demais pessoas que colaboraram de forma relevante nesse âmbito; ficha síntese de caracterização sócio-profissional dos técnicos que realizaram os trabalhos de recolha de informação ou de interpretação técnica dos resultados; a identificação do cliente; o objecto central da sondagem de opinião e eventuais objectivos intermédios que com ele se relacionem; a descrição do universo do qual é extraída a amostra e a sua quantificação; o número de pes-

soas inquiridas, sua distribuição geográfica e composição, evidenciando-se a amostra prevista e a obtida; a descrição da metodologia de selecção da amostra, referenciando-se os métodos sucessivos de selecção de unidades até aos inquiridos; no caso de sondagens realizadas com recurso a um painel, caracterização técnica desse painel, designadamente quanto ao número de elementos, selecção ou outra caracterização considerada relevante; a indicação do método utilizado para a recolha de informação, qualquer que seja a sua natureza; no caso de estudos documentais, a indicação precisa das fontes utilizadas e da sua validade; a indicação dos métodos de controlo da recolha de informação e da percentagem de entrevistas controladas; resultados brutos de sondagem, anteriores a qualquer ponderação e a qualquer distribuição de indecisos, não votantes e abstencionistas; a taxa de resposta e indicação de eventuais enviesamentos que os não respondentes possam introduzir; a indicação da percentagem de pessoas inquiridas cuja resposta foi «não sabe/não responde», bem como, no caso de sondagens que tenham por objecto intenções de voto, a percentagem de pessoas que declararam que se irão abster, sempre que se presuma que a mesma seja susceptível de alterar significativamente a interpretação dos resultados; sempre que seja efectuada a redistribuição dos indecisos, a descrição das hipóteses em que a mesma se baseia; o texto

integral das questões colocadas e de outros documentos apresentados às pessoas inquiridas; a margem de erro estatístico máximo associado a cada ventilação, assim como o nível de significância estatística das diferenças referentes aos principais resultados da sondagem de opinião; os métodos e coeficientes máximos de ponderação eventualmente utilizados; a data ou datas em que tiveram lugar os trabalhos de recolha de informação; o nome e cargo do responsável pelo preenchimento da ficha.

Quanto à divulgação ou interpretação das sondagens preceitua a mesma Lei que devem ser observadas as seguintes normas:

A publicação, difusão e interpretação técnica dos dados obtidos por sondagens de opinião devem ser efectuadas de forma a não falsear ou deturpar o seu resultado, sentido e limites; a difusão de sondagens de opinião em estações de radiodifusão ou radiotelevisão é sempre acompanhada, pelo menos, das informações constantes das alíneas a) a i) a seguir discriminadas; a publicação de sondagens de opinião em órgãos de comunicação social é sempre acompanhada das seguintes informações:

- a) A denominação da entidade responsável pela sua realização;
- b) A identificação do cliente;

- c) O objecto da sondagem de opinião;
 - d) O universo alvo da sondagem de opinião;
 - e) O número de pessoas inquiridas, sua repartição geográfica e com posição;
 - f) A taxa de resposta e indicação de eventuais enviesamentos que os não respondentes possam introduzir;
 - g) A indicação da percentagem de pessoas inquiridas cuja resposta foi «não sabe/não responde», bem como, no caso de sondagens que tenham por objecto intenções de voto, a percentagem de pessoas que declararam que se irão abster, sempre que se presuma que as mesmas sejam susceptíveis de alterar significativamente a interpretação dos resultados;
 - h) Sempre que seja efectuada a redistribuição dos indecisos, a descrição das hipóteses em que a mesma se baseia;
 - i) A data ou datas em que tiveram lugar os trabalhos de recolha de informação;
 - j) O método de amostragem utilizado e, no caso de amostras aleatórias, a taxa de resposta obtida;
 - l) O método utilizado para a recolha de informação, qualquer que seja a sua natureza;
 - m) As perguntas básicas formuladas;
 - n) A margem de erro estatístico máximo associado a cada ventilação, assim como o nível de significância estatística das diferenças referentes aos principais resultados da sondagem.
- É, pois, as sondagens que tenham respeitado estas regras quer quanto à ficha técnica, quer quanto à divulgação e interpretação e que se refiram directa ou indirectamente a processos eleitorais, que teremos em vista nesta exposição.
- 2.-** Cerca de 70 anos decorridos após a data em que George Gallup, com base numa pesquisa de opinião numa amostra de apenas 4000 americanos, pré-anunciou a reeleição de Roosevelt, com a evolução científica que esse tipo de estudo conheceu, as sondagens merecem hoje, desde que conduzidas por entidade reconhecidamente capaz, confiança e credibilidade.
- De acordo com Eng. Vidal de Oliveira, director do EUROTESTE,

o rigor de uma sondagem assenta fundamentalmente em:

“AMOSTRA

A amostragem e o seu tipo – aleatória ou dirigida – é uma das peças básicas do rigor. E, quando falo em amostra, não estou a dizer que são necessárias enormes amostras, para se ter resultados muito seguros. E isto porque, se com o aumento da dimensão da amostra se diminui o erro de amostragem, com esse mesmo aumento de dimensão, se aumenta o erro sistemático, inerente à medida. O erro total é resultante destes dois tipos de erro. As grandes amostras justificam-se, quando se pretende resultados a nível de cada uma de muitas áreas geográficas, por exemplo, sendo a amostra final a soma das diferentes amostras regionais.

QUESTIONÁRIO

A colocação, por um lado, e a elaboração das perguntas, por outro, podem condicionar fortemente a validade das respostas. A própria semântica da pergunta deve ser testada, afim de que todos os respondentes a interpretem da mesma maneira.

RECOLHA DA INFORMAÇÃO

Quando a recolha é feita por entrevistador, este tem que ter uma postura totalmente neutra, não evidenciando qualquer comentário, quer de aprovação quer de rejei-

ção e lendo exactamente as perguntas como estão formuladas e pela ordem em que o estão.

CONTROLO DA INFORMAÇÃO

Além da supervisão de cerca de 10 a 20% do trabalho de cada entrevistador, da revisão visual de todos os questionários, a gravação deve ser validada e, antes do processamento de dados, devem os mesmos ser processados a nível de entrevistador, analisando-se os desvios para a média geral obtida na zona.

PROCESSAMENTO DE DADOS

Duas técnicas se confrontam: a da ponderação por resultados de outras eleições, criteriosamente escolhidas, consoante a eleição em estudo ou a não ponderação por resultados eleitorais.”

Admitindo que as diferentes entidades que realizam sondagens aplicam com todo o rigor todos e cada um destes pontos, considerando que a técnica da amostragem está de tal maneira testada nas Ciências Sociais e Humanas, não são legítimas dúvidas quanto à validade das sondagens.

É preciso é não esquecer que as sondagens eleitorais revelam a tendência do voto no momento da sua realização, ou mais exacta-

mente no momento da recolha da informação, não podendo ser confundida com uma previsão para o dia das eleições. Nem confundir a sondagem com o aproveitamento que dela fazem, por vezes, os órgãos de Comunicação Social.

3.- Posto isto, a nossa questão. As pesquisas de opinião, as sondagens sobre os resultados eleitorais, com a sua consequente divulgação em períodos pré-eleitorais, podem influenciar a decisão última do eleitor?

Cremos não poder afirmar-se categoricamente que o conhecimento dos elementos fornecidos pelas sondagens é, de todo, irrelevante na formação dessa decisão.

Não pode garantir-se que o eleitor não se decida a abandonar o seu partido porque outro, segundo a sondagem, tem melhores condições de ser poder.

Não pode asseverar-se que não haja eleitores que, motivados pelo efeito da simpatia pelos perdedores, votem contra o partido vencedor, segundo a sondagem, até para evitar que este tenha a maioria absoluta.

Não pode excluir-se que o eleitor simpatizante de determina-

do partido de esquerda, vendo, pela sondagem, que outro partido de esquerda está melhor colocado se determine a votar neste para garantir a vitória da esquerda.

Pelo contrário, as hipóteses do chamado “voto útil” ou “voto estratégico” são numerosas. Podem, assim, ser múltiplas as hipóteses em que o acesso aos dados das sondagens pode influir o comportamento último do eleitor. O que não significa necessariamente que essa influência altere o resultado da eleição, quer por não atingir número significativo de eleitores, quer porque, normalmente, ela se dirige em sentidos diversos ou opostos em termos de não alterar o resultado global. Acresce que as pessoas bem informadas sobre as sondagens são também aquelas que têm as convicções políticas mais firmes e, por isso, as menos influenciáveis.

Relacionadas com esta que temos vindo a referir, duas outras questões paralelas se colocam. Uma tem a ver com a seriedade, objectividade e imparcialidade das entidades que executam as sondagens de opinião e que as divulgam. Outra é a de saber se aquela influência, que se admite ter o conhecimento dos dados obtidos pelas sondagens sobre a decisão do eleitor, é prejudicial ou benéfico para o sistema político.

A primeira destas questões é de uma importância incontornável

e condiciona a decisão quanto à segunda.

Na verdade, se as entidades, que realizam sondagens ou inquéritos e as que procedem à sua publicação, não garantem que interpretam tecnicamente os resultados obtidos observando os códigos de conduta da profissão internacionalmente reconhecidos, se a publicação e difusão dos dados obtidos não é efectuado de forma a não falsear ou deturpar o seu resultado, sentido e limites, se tudo não decorrer com verdade e lisura, não temos verdadeiramente inquéritos nem sondagens de opinião e assistiremos ao espectáculo triste de cada órgão de comunicação social difundir resultados de pseudo-sondagens favoráveis à sua orientação política. Estamos então face a uma intolerável forma de pressão sobre os eleitores.

Nesse quadro não pode, sequer, ter lugar a formulação da segunda questão. Esta, a de saber se a influência que o conhecimento de dados fornecidos por sondagens tenha sobre a decisão última do eleitor é ou não benéfica, no sentido de melhorar a democraticidade do acto, só tem sentido face a sondagens tecnicamente correctas e seriamente interpretadas, de modo a garantir informação credível e não para artificialmente influenciar a opinião pública, seja por deficiência técnica, descuido ou intenção deliberada.

Creemos poder concluir, com a generalidade dos estudos que sobre a matéria têm sido efectuados, que a eventual mudança de sentido de voto produzida pela publicação de sondagens tem uma influência muito pequena nos resultados eleitorais.

4.- Mas sendo assim, justifica-se a proibição da publicação de sondagens nos períodos pré-eleitorais e designadamente durante a campanha eleitoral?

Questionado de outra forma, não será legítimo perguntarmo-nos se o eventual condicionamento da opinião dos eleitores gerado pela divulgação da sondagem não deve ceder face ao valor da liberdade de informação, desde que esta seja também exercida com grande sentido de responsabilidade. Ou até se a obtenção de informação que permita ao eleitor tomar uma decisão estratégica esclarecida, ou a simples decisão de quem quer colocar-se ao lado dos vencedores não são atitudes políticas correctas e preferíveis ao voto irreflectido.

Entendemos que a resposta a esta questão depende de saber em que circunstâncias se realizam as sondagens e a divulgação dos resultados da mesma.

Num país em que por respeito a leis vigentes ou hábitos de ci-

dadania implantados, as sondagens sejam efectuadas com todo o rigor científico e a sua divulgação feita com toda a seriedade e lisura, somos de opinião que não se justifica aquela proibição, mesmo durante todo o período de campanha eleitoral. Pelo contrário, o conhecimento dos dados de sondagens nesse período é mais um elemento a ajudar o eleitor a fazer a sua opção de forma mais esclarecida.

Porém, se nos situarmos num país em que os executores de pretensas sondagens não estejam obrigados, por lei ou por vontade própria, a cumprir todas as atrás enumeradas regras que as verdadeiras sondagens devem respeitar, se é previsível, ou sequer possível, que sondagens ou pseudo-sondagens sejam manipuladas e difundidas de forma tendenciosa, de modo a servirem os interesses do partido A ou B, então é prudente e a pureza e transparência do processo eleitoral impõem que se responda afirmativamente àquela questão, isto é, que se proíba a publicação de “sondagens”, pelo menos, durante o período de campanha eleitoral.

Hoje na Europa e tanto quanto sabemos, para além de Portugal e Alemanha, que apenas proíbem a divulgação de sondagens no dia anterior às eleições, só a França (durante sete dias antes do sufrágio) e a Espanha (durante os cinco dias anteriores ao da votação –

art.º 69.º, n.º 7 da LOREG) proíbem a publicação e difusão de sondagens em períodos eleitorais.

5.- Na legislação portuguesa sobre a matéria é clara a evolução que parte da preocupação resultante da consideração de que a publicação de sondagens pode influenciar o eleitor no sentido do seu voto para uma outra postura em que não valoriza aquela publicação para além de qualquer outra manifestação de propaganda eleitoral.

Assim, nas primeiras leis eleitorais após a reimplantação da democracia com a Revolução de Abril de 1975 (Lei eleitoral do Presidente da República – Dec. Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, art.º 50.º, Lei eleitoral para as Autarquias Locais – Dec. Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, art.º 51.º e Lei eleitoral da Assembleia da República – Lei n.º 14/79, de 16 de maio, art.º 60.º) estabelecia-se a proibição de divulgação de resultados de sondagens ou inquéritos relativos às atitudes dos eleitores perante os concorrentes desde o início da campanha eleitoral ou até desde a data da marcação de eleições até ao dia imediato ao da sua realização.

A seguir a Lei n.º 31/91, de 20 de Julho revogou aqueles norma-

tivos e, para além de estabelecer regras rigorosas a observar quer na realização de sondagens e inquéritos de opinião quer na natureza das entidades que podem proceder a essa realização e à sua divulgação, fixou, no seu artigo 8.º, que a publicação, difusão, comentário ou análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião directa ou indirectamente relacionado com qualquer acto eleitoral ou referendário ficava proibido apenas “nos sete dias que antecedem o dia da eleição ou da votação para referendo e até ao encerramento das urnas”.

Finalmente, a Lei n.º 10/2000, de 21 de Junho estabeleceu o novo regime jurídico da publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião. Alargou-se o conceito de sondagens eleitorais, aumentou-se o rigor da constituição e impôs-se a credenciação das entidades autorizadas a fazê-las, objectivaram-se os elementos a constar da ficha técnica de cada sondagem, aumentou-se o rigor das regras a observar na divulgação ou interpretação de sondagens, mas reduziu-se (art.º 10.º) o prazo da proibição dessa publicação, difusão ou interpretação de sondagens, que passou a ser apenas “desde o final da campanha relativa à realização do acto eleitoral ou referendário até ao encerramento das urnas em todo o País”.

Verifica-se, assim, que a legislação portuguesa procurou, por um

lado, reduzir progressivamente as limitações ao direito à livre informação dos resultados de sondagens pré-eleitorais, ao mesmo tempo que foi aumentando as exigências de rigor na produção e divulgação dessas sondagens. Tratou-se da aplicação, no caso concreto, do princípio de maior liberdade/menor responsabilidade.

É certo que a gestação da referida Lei n.º 10/2000 não foi pacífica na sua discussão na Assembleia da República pois alguns dos partidos que ali têm assento, não concordaram que o período de proibição de divulgação de sondagens passasse a ser apenas o “dia de reflexão” e o próprio dia do sufrágio. Argumentaram, então, que se um jornal publica, na antevéspera do dia das eleições, uma sondagem que seja uma “verdadeira enormidade” ou ser a publicação absolutamente manipulatória da sondagem não há tempo de demonstrar a falsidade do divulgado, nem possibilidade de intervenção da Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Os defensores da Lei, porém contra argumentaram que, por um lado, no final da campanha eleitoral, os eleitores têm já uma opinião de voto formada e, portanto, menos susceptíveis de serem influenciados pela notícia de última hora de uma qualquer sondagem e, por outro lado, a eventual “monstruosidade” da notícia confronta-

da quase de imediato com a realidade (o resultado da eleição) só contribuirá para o descrédito dos que prepararam ou difundiram sondagens não realizadas com os critérios de rigor e cientificidade próprias. E a Lei foi aprovada, está em vigor e já foi testada sem que tenha acontecido qualquer “monstruosidade”.

6.- Não quero terminar sem me congratular com a correção (em minha opinião) do disposto no art.º 81º da Lei Eleitoral, recentemente aprovada, o qual, sob a epígrafe “Proibição de divulgação de sondagens”, preceitua expressamente: “Durante o período da campanha eleitoral, até ao dia imediato ao da realização das eleições é proibida a divulgação de resultados ou inquéritos relativos à atitude dos eleitores perante os concorrentes”.

Vimos não ser muito significativa a influência que a publicação de sondagens terá nas opções dos eleitores. Mas enquanto não estiver definida a autoridade junto da qual serão credenciadas as entidades autorizadas a fazer as sondagens, enquanto não estiverem definidas as normas que devem respeitar as entidades autorizadas a efectuar sondagens, enquanto não estiverem fixadas as sanções aplicáveis aos que não respeitem essas normas, nem as

aplicáveis aos órgãos de Comunicação Social que distorçam, manipulem e subvertam os resultados das sondagens, não está excluída a influência maligna da divulgação de pseudo-sondagens, nem a liberdade de informação impõe tal divulgação, *maxime*, nos períodos eleitorais.

É, pois, prudente manter, entretanto, a vigência do dito artigo 81.º da Lei Eleitoral.

Depois ... os órgãos com competência legislativa dirão!

Importa é encarar o futuro com confiança mas com cautela.

Muito obrigado.

O CONTENCIOSO E A JURISPRUDÊNCIA ELEITORAL EM PORTUGAL (*)

- **Jorge Miguéis**
Subdirector Geral do STAPE

1. A justiça eleitoral: visão de conjunto e instituições competentes

1.1. Nota preliminar

Duas breves notas prévias são, a nosso ver, necessárias para que se possa ter uma visão de conjunto do sistema eleitoral português ao seu nível estrutural:

a) não existe em Portugal um Código Eleitoral ou uma Lei Orgânica do Regime Eleitoral. As **regras eleitorais** (nelas compreendidas as relativas à “justiça” eleitoral) **estão vertidas em tantas leis quantos os órgãos electivos existentes**, havendo ainda uma lei de recenseamento eleitoral.

De uma forma muito genérica – fazendo notar que boa parte das leis tem sucessivas (por vezes profundas) alterações ao longo da sua vigência – pode apontar-se como estrutura legal do regime eleitoral português:

- a Lei n.º 13/99, de 22 de Março - lei do recenseamento eleitoral;
- o Decreto Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio - lei eleitoral do Presidente da República;
- a Lei n.º 14/79, de 16 de Maio – lei eleitoral da Assembleia da República;
- a Lei n.º 14/87, de 29 de Abril – lei eleitoral do Parlamento Europeu¹;
- a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto – lei eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais;
- o Decreto Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto – lei eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores;
- o Decreto Lei n.º 318 E/76, de 30 de Abril – lei eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira;

(*) *Nota: Este texto foi elaborado em 2004 para integrar uma colectânea com um estudo de direito comparado sobre o contencioso e a jurisprudência eleitoral em 26 países da América e Europa, organizado pelo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.*

¹ Na parte processual, nela incluída o contencioso, a lei eleitoral do Parlamento Europeu remete para a lei eleitoral da Assembleia da República, que é a assembleia legislativa nacional.

- a Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril – lei do referendo nacional;
- a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto – lei do referendo local.

Naturalmente que todas estas leis contêm no seu articulado, dispositivos referentes ao contencioso das várias fases do processo eleitoral/referendário que são, na essência, muito semelhantes;

b) a **administração eleitoral** portuguesa é constituída por dois órgãos permanentes e exclusivamente dedicados à matéria eleitoral e também por outros órgãos que desempenham, primordialmente, outras funções (administração autárquica, função judicial, etc.) mas que durante os processos eleitorais têm funções atribuídas pelas leis eleitorais e, por fim, por órgãos *ad hoc* constituídos no âmbito do desenvolvimento e concretização do processo.

Os órgãos permanentes e exclusivamente de natureza eleitoral são:

- a **Comissão Nacional de Eleições** (CNE), órgão independente que funciona no âmbito da Assembleia da República, com 3 componentes fundamentais: um juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, designado pelo Conselho Superior de Magistratura, que preside, a

que se juntam elementos eleitos pela Assembleia da República representativos de cada um dos partidos políticos nela representados (um por cada partido) e três técnicos designados pelo Governo (das áreas da administração interna, negócios estrangeiros e comunicação social).

É um órgão de natureza essencialmente ética e disciplinadora dos processos eleitorais – assegurando a igualdade de tratamento das candidaturas e dos cidadãos, a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas e que, entre outras funções, elabora os mapas dos resultados oficiais das eleições e referendos (ver Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro – lei orgânica da CNE);

- o **Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral** (STAPE) – direcção geral do Ministério da Administração Interna (MAI), portanto um órgão governamental, ao qual competem funções organizativas, executivas e de apoio técnico, financeiro e logístico, sendo ainda o órgão de consulta, estudos e apoio do MAI em matéria eleitoral.

Age, também, como estrutura coordenadora e de apoio técnico dos órgãos periféricos (não eleitorais, mas com intervenção nos processos eleitorais) da administração eleitoral e tem a seu cargo a organização, manu-

tenção e gestão da base de dados central do recenseamento eleitoral, onde estão registados todos os eleitores portugueses e os estrangeiros residentes em Portugal, detentores de capacidade eleitoral.

A estes dois organismos deve acrescentar-se as **Comissões Recenseadoras** (CR), que são também órgãos permanentes – a inscrição no recenseamento eleitoral é contínua – mas que são constituídas, no seu núcleo essencial, por órgãos da administração local (as Juntas de Freguesia) que detêm funções administrativas e executivas amplas, nas quais a função eleitoral acaba por ser menor e delimitada no tempo ².

A CR é, assim, a estrutura mais reduzida da administração eleitoral e tem, como se vê, um carácter híbrido, sendo constituída por um órgão autárquico executivo (a Junta de Freguesia) e por uma componente político-partidária.

Como órgãos que desempenham, durante os processos eleitorais, funções de natureza eleitoral deve indicar-se as Juntas de Freguesia, as Câmaras Municipais, os Governadores Cívicos (distritos), os Governos Regionais (Açores e Madeira), os Ministros da República (Açores e Madeira), os **tribunais judiciais de 1.ª instância** (tribunais de comarca) e o **Tribunal Constitucional**.

Finalmente, como órgãos *ad hoc* previstos nas leis eleitorais, com duração e funções limitadas dentro do processo eleitoral, destacam-se as mesas das assembleias de voto e as assembleias de apuramento geral dos resultados eleitorais.

Estas notas pretendem, tão só, demonstrar que o sistema eleitoral português tem especificidades muito próprias e que, além de ter legislação múltipla não codificada ou uniformizada (mas coerente e harmónica nos seus grandes princípios e fases processuais, note-se), assenta o seu funcionamento numa administração eleitoral em que apenas uma pequena parte tem funções exclusivamente eleitorais, aproveitando outras estruturas existentes (administrativas e judiciais) para sustentar a organização e realização das eleições e do recenseamento eleitoral, nelas avultando os tribunais judiciais e o Tribunal Constitucional, que são as instâncias onde decorre o contencioso eleitoral na sua parte fundamental.

1.2. A justiça eleitoral em Portugal

Um dos aspectos essenciais do direito eleitoral português é a atribuição de competências aos **tribunais** para “o julgamento da re-

² As CR são, no momento, 4260, no território nacional (mais cerca de 220 no estrangeiro) e, além dos elementos das Juntas de Freguesia, podem integrar 1 elemento por cada partido político representado na Assembleia da República e/ou na Assembleia de Freguesia, incluindo os grupos de cidadãos independentes.

gularidade e validade dos actos de processo eleitoral” (art.º 113.º n.º 7 da Constituição da República Portuguesa) julgamento esse que abrange todas as fases desse processo.

É, em suma, a consagração, no superior nível constitucional, do **princípio do controlo jurisdicional da validade e regularidade dos actos dos processos eleitorais**, que é reforçado pela expressa atribuição, no artigo 223.º n.º 2, alínea c), ao Tribunal Constitucional da competência para “julgar em última instância a regularidade e a validade dos actos de processo eleitoral, nos termos da lei”.

Neste quadro constitucional geral, é permitida “a possibilidade de controlo contencioso não só do acto eleitoral em sentido restrito, mas de todas as operações jurídicas que decorrem ao longo do processo...” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 9/86, de 18 de Janeiro de 1986). Perfilha-se, portanto, uma acepção de contencioso eleitoral que, entre outros, LUIS S. ACESTA, define como “complejo de normas electorales que están sometidas a la garantía de regularidad mediante órganos judiciales”³.

O direito eleitoral adjectivo, como o define JORGE MIRANDA⁴, reside, portanto, na intervenção dos tribunais.

Trata-se de um **contencioso de tipo administrativo**, mas atribuído aos tribunais judiciais de 1.ª instância (tribunais de comarca) e, fundamentalmente, ao Tribunal Constitucional.

Não é atribuído tal contencioso aos tribunais administrativos dada a **natureza especificamente constitucional** da administração eleitoral e dos actos que são praticados no âmbito dos processos eleitorais e referendários.

Embora o artigo 113.º n.º 7 da Constituição não fale especificamente em tribunais judiciais, a competência destes aparece em concordância com o princípio geral da sua competência no domínio dos direitos, liberdades e garantias.

Com efeito, o que está em causa neste domínio (mesmo nas eleições dos órgãos das autarquias locais) é o direito de sufrágio, como integrante do conjunto de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e do Estado de Direito democrático.

Como, em suma, ensina JORGE MIRANDA “o contencioso eleitoral

³ “Contencioso Electoral” – Enciclopedia del Diritto, vol. XIV, página 16 e seguintes, citado por Maria Elisa P. A. R. Amado na sua tese “O Contencioso Eleitoral no Direito Constitucional Português” – 1994.

⁴ Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Eminentemente jurista, deputado da Assembleia Constituinte (1975-1976) é, sem dúvida, a figura proeminente do direito eleitoral democrático em Portugal, tendo integrado a comissão de juristas que elaborou a primeira legislação eleitoral saída da revolução de 25 de Abril de 1974 e, mais tarde, presidido à comissão de redacção do “Projecto de Código Eleitoral” (1987), projecto esse que não chegou a ser publicado, mas que tem vindo a constituir o manual interpretativo e a fonte inspiradora das inúmeras alterações que têm vindo a melhorar a qualidade da legislação eleitoral nacional.

político é um contencioso constitucional e, por isso, também se compreende a opção por o confiar ao Tribunal Constitucional.

A sua estrutura, no entanto, não deixa de ser a de um contencioso administrativo, porque tem por objecto conflitos decorrentes de uma actividade administrativa, mesmo se *sui generis*, e porque os chamados recursos eleitorais seguem, no essencial, o processo das acções contenciosas administrativas. Uma coisa é a competência jurisdicional, outra coisa a natureza em si das questões e dos meios processuais correspondentes”.

Daí que prossiga afirmando que “o contencioso eleitoral tem de dar resposta a uma tríplice demanda – de garantia dos direitos fundamentais de eleger e de ser eleito, de garantia da periodicidade da eleição e da renovação dos titulares dos órgãos nos prazos constitucionais e de legitimação dos resultados eleitorais”⁵.

1.3 Principais características

Tentando alinhar as principais **características gerais do contencioso eleitoral** diremos que elas são, entre outras de menor relevância, as seguintes:

- a natural prevalência do **princípio democrático**, princípio constitucional que exige

do juiz e do tribunal uma conduta de irrepreensível imparcialidade, justiça e verdade na apreciação dos recursos eleitorais.

Este princípio emerge, precisamente, do carácter democrático do regime político.

Com efeito, sendo o direito eleitoral um pilar do Estado de Direito democrático, o contencioso eleitoral é, adjectivamente, a sua garantia quando assegura, se questionado, a periodicidade do sufrágio, a verdade dos resultados eleitorais e a livre expressão dos eleitores. Quando esses valores são colocados em crise, compete, assim, aos órgãos jurisdicionais preservá-los, de modo a que seja garantida a regularidade e validade dos actos eleitorais bem como a legitimidade dos eleitos, que são pressupostos fundamentais da expressão da vontade dos eleitores;

- a existência do **princípio do controlo jurisdicional da validade e regularidade dos processos eleitorais**, que já foi abordado no início do ponto 1.2., que é uma fatal decorrência do princípio democrático e que, com ele conjugado, visa impedir o falseamento das eleições e da vontade popular através delas manifestada.

Como se referiu, esse controlo é assegurado pelos tribunais, na

⁵ “Direito Constitucional III – Direito Eleitoral / Direito Parlamentar” – AAFDL (2003) – página 192.

maior parte dos casos pelo Tribunal Constitucional (ver art.º 223.º n.º 2 da Constituição e Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro – artigos 8.º e 92.º a 102.º-D), tal não significando que os tribunais de 1.ª instância (tribunais de comarca) não tenham uma importante intervenção, por exemplo no contencioso do recenseamento eleitoral (ver artigos 61.º a 65.º da Lei n.º 13/99), no contencioso da apresentação de candidaturas de todos os sufrágios excepto o do Presidente da República e do Parlamento Europeu (ver, por exemplo, artigos 23.º a 31.º da Lei n.º 14/79), etc.

De todo o modo o Tribunal Constitucional é, quase sempre, o tribunal de última instância, quer no que respeita às decisões dos tribunais de 1.ª instância, quer relativamente a matérias objecto de procedimento administrativo gracioso da competência de órgãos da administração eleitoral (CNE, STAPE, órgãos administrativos de âmbito distrital ou municipal, etc.);

- a importância do **princípio do contraditório**, que assegura a possibilidade de qualquer decisão de órgão administrativo eleitoral ou de tribunal de 1.ª instância, seja do conhecimento dos interessados e possa ser rebatida junto do próprio órgão ou tribunal, ou objecto de recurso para o Tribunal Constitucional;
- a existência – por formulação jurisprudencial do Tri-

bunal Constitucional – do **princípio da aquisição progressiva (ou sucessiva) dos actos** do processo eleitoral, ou princípio da preclusão (ou, ainda, mais prosaicamente, “**princípio da cascata**”), determinado pela sua calendarização rigorosa e apertada, que não admite adiamentos tendo em atenção a impossibilidade de alteração do dia fixado para a eleição.

Dito de outro modo, todos os actos dos procedimentos eleitorais são impugnáveis e, em processo eleitoral, não é possível passar de uma fase a outra (sucessiva) sem que a primeira esteja definitivamente consolidada.

Assim, e em consequência, no caso de os actos correspondentes a uma dada fase do processo serem objecto de recurso, efectuado no prazo legal e não sendo declarada a sua invalidade ou irregularidade, ou sendo decidido o recurso seja em que sentido for, não podem mais ser contestados no decurso do resto do processo eleitoral (ver, por exemplo, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 527/89, de 10 de Novembro);

- exceptuando o contencioso relativo ao recenseamento eleitoral, o factor “**dependência do tempo**” é marcante, no sentido de o contencioso ser sazonal, isto é, só se manifesta nos delimi-

tados períodos dos processos eleitorais ou referendários; o que determina, por outro lado, o seu carácter **urgente** e a exiguidade dos seus prazos, na sequência, aliás, do que se referiu quanto ao “**princípio da cascata**”;

- **as irregularidades ocorridas no decurso da votação e do apuramento apenas são susceptíveis de apreciação em recurso se tiverem sido objecto de reclamação ou protesto formal (escrito) apresentado no acto em que se tenham verificado** (ver, por exemplo, o artigo 117.º da Lei n.º 14/79 – lei eleitoral da Assembleia da República);
- a **votação** em qualquer assembleia de voto (ou qualquer circunscrição eleitoral) **só é julgada nula**, implicando a repetição da votação, **quando as irregularidades possam influir no resultado geral** da eleição (ver artigo 119.º da lei atrás citada);
- a **prevalência dos elementos objectivistas** sobre os subjectivistas, não sendo os recursos processos de partes, como referem JORGE MIRANDA e MANUEL FREIRE BARROS ⁶;

- a consideração do contencioso eleitoral como **processo de plena jurisdição** “porque, independentemente da anulação ou declaração de nulidade de um acto, o tribunal pode decretar uma providência adequada a cada caso, com vista à plena regularidade e validade dos procedimentos e até substituir-se à entidade recorrida na prática de um acto de processo sempre que tal se torne necessário” ⁷.

De notar ainda, como atrás se aflorou, que decisões, tomadas no âmbito dos processos eleitorais, por órgãos da administração eleitoral são sempre passíveis de recurso para o Tribunal Constitucional, observados que sejam os prazos legais. Uma vez decorridos estes, tornam-se insanáveis, em tempo útil, a quase totalidade dos vícios existentes, fruto da urgência e celeridade dos processos eleitorais atrás referidas.

Tal não significa que não existam situações, embora escassas, em que determinadas irregularidades ou ilegalidades (por exemplo, a eleição de candidato inelegível) possam ser arguidas a todo o tempo.

Da exposição esquemática da estrutura e características do contencioso eleitoral atrás efectuada, re-

⁶ Ver de Jorge Miranda a obra citada, na nota 5, pág. 193 e de Manuel Freire Barros a obra “Conceito e natureza do recurso contencioso eleitoral”, pág. 142 e seguintes.

⁷ Jorge Miranda, obra citada, pág.163.

sulta claro que **estão plenamente asseguradas todas as garantias essenciais de regularidade, independência e democraticidade** do processo e que as entidades que, em última instância, se pronunciam (os tribunais) possuem total independência do poder político sendo, como são, órgãos de soberania em pé de igualdade com o Presidente da República (poder moderador, de garantia da independência e unidade do estado e do regular funcionamento das instituições democráticas), com a Assembleia da República (poder legislativo) e com o Governo (poder executivo), como expressamente dispõe a Constituição no seu artigo 110.º n.º 1.

Também a Comissão Nacional de Eleições, como órgão independente e elemento regulador e fiscalizador dos processos eleitorais, tem essa sua independência assegurada pela filosofia emergente à sua própria composição tripartida e pelo estatuto de independência e inamovibilidade de que gozam os seus membros (ver Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro).

2. O contencioso eleitoral: sistema de meios de impugnação e procedimentos

No direito eleitoral português o contencioso eleitoral exerce-se em todas as suas vertentes e fases processuais:

- no domínio do **recenseamento eleitoral**;
- no âmbito do **processo eleitoral propriamente dito** nas fases de:
 - marcação das eleições;
 - elaboração dos mapas de distribuição dos mandatos pelos círculos (circunscrições) eleitorais;
 - apresentação das candidaturas;
 - constituição e preenchimento das mesas eleitorais;
 - campanha eleitoral;
 - votação;
 - apuramento de resultados na assembleia eleitoral;
 - apuramento de resultados nas assembleias de apuramento oficial dos resultados.

Para além disso, em todas as leis eleitorais, leis do referendo e lei do recenseamento eleitoral existe um capítulo próprio dedicado ao “**Ilícito Eleitoral**”, onde se tipificam as condutas consideradas ilícitas decorrentes da sua violação, sendo que nas leis mais recentes (leis dos referendos e lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais) se distingue já entre:

- as condutas que constituem **ilícito penal**, que são situações mais graves que aten-

tam de forma profunda contra os direitos, liberdades e garantias dos eleitores, dos candidatos e o correcto desenvolvimento do processo eleitoral;

- as condutas ou actos que constituem infracções que face à sua índole e/ou gravidade menor não atingem dignidade penal e que constituem o **ilícito de mera ordenação social** por não colocarem de forma grosseira em crise o normal desenvolvimento do processo eleitoral e os direitos, liberdades e garantias dos eleitores e candidaturas.

A **acção penal** respeitante aos processos eleitorais, referendários e do recenseamento é **pública**, competindo ao Ministério Público o seu exercício, oficiosamente ou mediante denúncia, sendo que também qualquer cidadão, ou outra entidade interveniente, lhe pode apresentar queixa, bem como directamente ao próprio Tribunal ou à Polícia Judiciária. Igualmente a Comissão Nacional de Eleições, atenta a natureza das funções disciplinadoras e de fiscalização que detém e prossegue, sempre que conclua pela existência de qualquer ilícito, tem o poder-dever de o denunciar junto do Ministério Público.

Naturalmente que o julgamento destas acções compete aos tribunais de 1.^a instância e, em

sede de recurso, ao Tribunal Constitucional, sendo um processo judicial que obedece a todas as suas regras processuais.

Tal como atrás se referiu, mais recentemente a legislação eleitoral em vez de alargar a intervenção do ilícito penal veio – dando acolhimento a transformações entretanto operadas no âmbito jurídico-penal português – deixar para o direito de ordenação social o tratamento de um conjunto de infracções de menor gravidade, que constituem o ilícito de mera ordenação social.

É um ilícito de natureza administrativa e em que as correspondentes multas ou coimas são aplicadas, em primeira instância por duas autoridades administrativas distintas – **a CNE e os presidentes de Câmara Municipal** – competindo à primeira a cominação de infracções relativas à organização do processo eleitoral/referendário e à propaganda eleitoral e à segunda as relativas à organização do processo de votação, bem como ao sufrágio e apuramento. De notar, contudo, que das decisões dessas autoridades é possível o **recurso**, relativamente à primeira, para a Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça e, à segunda, para os tribunais comuns.

Essa nova legislação prevê, ainda, a intervenção de uma terceira entidade – **o juiz da comarca** – na aplicação de coimas, mas apenas as respeitantes às contra-ordenações que sejam cometidas por

eleitos locais quando no exercício das suas funções (sobre o processo contra-ordenacional e aos direitos e garantias dos arguidos deve ver-se o Decreto Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, actualizado pelos Decretos Lei n.º 356/89, de 19 de Outubro e 244/95, de 14 de Setembro).

A **legitimidade para interpor recursos processuais**, compete:

- no âmbito do contencioso do **recenseamento**, a **qualquer cidadão eleitor** (ou grupos de cidadãos) da circunscrição de recenseamento (a freguesia ou distrito consular) e aos partidos políticos;
- no domínio do processo de **apresentação de candidaturas**, aos candidatos, partidos políticos e, nas eleições autárquicas, também aos grupos de cidadãos concorrentes às eleições;
- no contencioso da **votação e apuramento dos resultados**, a qualquer eleitor da assembleia de voto, candidatos e mandatários, partidos políticos e, nas eleições autárquicas, também aos grupos de cidadãos eleitores concorrentes;
- no contencioso de **outras fases do processo eleitoral**, os directamente interes-

sados que podem ser os eleitores, os candidatos e seus mandatários e órgãos administrativos intervenientes no processo.

Como acentua JORGE MIRANDA “é tão ampla a legitimidade processual activa no contencioso do recenseamento e no da votação e do apuramento que quase se diria estar diante de acção popular”.⁸

Já se referiu, também, que em regra o **recurso exige prévia apresentação de reclamação, protesto ou contraprotesto** junto da entidade ou órgão onde se processou a primeira decisão do acto impugnável. É da decisão de indeferimento sobre a reclamação, protesto ou contraprotesto e não de uma primeira decisão que é possível recorrer. A excepção a este princípio encontra-se, apenas, na admissão de candidaturas a Presidente da República, em que cabe logo recurso da decisão da secção para o plenário do Tribunal Constitucional.⁹

Os processos eleitorais, como se referiu no ponto 1.3., são processos rápidos ou urgentes, por força da apertada calendarização dos actos eleitorais e impossibilidade de adiamento da votação e/ou sobreposição de procedimentos (princípio da “cascata”).

De uma forma meramente exemplificativa indicam-se alguns prazos do processo eleitoral que indiciam essa “urgência”¹⁰:

⁸ e ⁹ Obra citada, página 195.

¹⁰ Transcreve-se os exemplos, relativos à eleição da Assembleia da República, referidos por Jorge Miranda, na obra que vimos citando, página 196.

- É de dois dias o prazo de resposta das candidaturas após a publicação das listas pelo tribunal (art.º 30.º, n.º 1 da Lei n.º 14/79);
- A resposta dos mandatários deve ser dada no prazo de vinte e quatro horas (art.º 30.º, n.ºs 2 e 3);
- O juiz deve decidir dentro de vinte e quatro horas (art.º 30, n.º 4);
- O recurso da decisão do juiz deve ser interposto até dois dias a contar da data de afixação das listas (art.º 32.º, n.º 2);
- A resposta das candidaturas perante o Tribunal Constitucional deve ser emitida no prazo de vinte e quatro horas (art.º 34.º, n.ºs 2 e 3);
- O Tribunal Constitucional dispõe de quarenta e oito horas para decidir (art.º 35.º, n.º 1) todos os recursos respeitantes a cada círculo eleitoral, através de um mesmo acórdão (art.º 35.º, n.º 2);
- Nas assembleias de voto, as reclamações, os protestos e os contraprotestos têm de ser apresentados perante os actos a que se referem (art.º 117.º, n.º 1);
- O recurso de decisão que então seja tomada tem de se interpor nas vinte e quatro horas imediatas (art.º 118.º, n.º 1);

- A resposta dos mandatários é dada nas vinte e quatro horas seguintes (art.º 118.º, n.º 2);
- O Tribunal Constitucional decide o recurso no prazo de quarenta e oito horas (art.º 118.º, n.º 3).

Em processo eleitoral existe apenas uma **instância de recurso**, como vimos, que é o **Tribunal Constitucional**, em plenário. A excepção é o recenseamento eleitoral em que existe recurso prévio obrigatório para o tribunal de 1.ª instância (tribunal de comarca).

Para a apreciação contenciosa de um recurso eleitoral, pelo Tribunal Constitucional, é necessária, como se retira de tudo o que atrás foi sendo escrito, a existência dos seguintes pressupostos processuais:

- a competência do tribunal;
- a legitimidade das “partes” (embora, em rigor, o processo contencioso eleitoral não seja um processo de partes);
- a recorribilidade do acto;
- a tempestividade e oportunidade do recurso.

Naturalmente que apesar de haver uma tendência legislativa para a concentração do poder de apreciação contenciosa pelo Tribunal Constitucional, essa tendência não é total nem característica de todas as fases do processo eleitoral nem de todos os tipos de eleição. Muitas situações dependem de procedimento admi-

nistrativo prévio e também se terá pretendido evitar uma excessiva concentração no Tribunal Constitucional, a quem deve competir julgar apenas as questões mais importantes, mais relevantes no âmbito do processo eleitoral e, quase sempre, quando elas se encontram já na sua fase final (p.ex. a apresentação de candidaturas – exceptuando no caso das eleições do Presidente da República e do Parlamento Europeu – é feita em tribunais de 1.^a instância, onde se processa parte do contencioso, havendo apenas intervenção do Tribunal Constitucional se surgir alguma questão contenciosa e o juiz de comarca indeferir a pretensão de quem a suscita).

Além disso, múltiplos actos do processo eleitoral são predominantemente ou exclusivamente administrativos e são executados por entidades ou autoridades administrativas. Nestes casos, que são múltiplos, os tribunais e o Tribunal Constitucional só são chamados a intervir depois de percorrida e esgotada a via administrativa (recurso hierárquico) e se esteja perante um acto administrativo definitivo e executório, com eficácia externa, e como tal passível de recurso contencioso por via da interferência que possua na esfera dos cidadãos ou das candidaturas que afecte gravemente ou seus direitos ou interesses legalmente protegidos. Isto é, só depois de esgotadas as vias de procedimento adminis-

trativo gracioso se pode recorrer aos tribunais, onde, atenta a urgência que caracteriza o processo eleitoral se cumprem prazos exíguos para alcançar a decisão final.

3. A jurisprudência eleitoral

Como se conclui do até aqui exposto a entidade que, quase em exclusivo, produz jurisprudência eleitoral é o Tribunal Constitucional.

Uma nota, porém, é necessário aqui introduzir e que é acentuada por ARMINDO RIBEIRO MENDES¹¹, nos seguintes termos:

“Deve notar-se que a Comissão Nacional de Eleições dispõe de competências que afectam os procedimentos de recenseamento e os procedimentos eleitorais.

De facto, de harmonia com o disposto no art.º 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, atrás citada, cabe à CNE “assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e operações eleitorais”, “assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais”, “proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as dife-

¹¹ Ex-Juiz do Tribunal Constitucional e membro do órgão que o antecedeu, a Comissão Constitucional que existiu entre 1976 e 1982, actualmente membro do Conselho Superior de Magistratura. O excerto citado encontra-se no seu artigo “A jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria eleitoral” – revista “Eleições” n.º 4, STAPE-1994.

rentes candidaturas”, “decidir os recursos que os mandatários das listas e os partidos interpretarem das decisões do governador civil, ou, no caso das regiões autónomas, do Ministro da República, relativas à utilização das salas de espectáculos e dos recintos públicos” (alínea b), d), f) e g) do n.º 1 desse artigo).

Das deliberações deste órgão administrativo independente – bem como das de outros órgãos administrativos – cabe recurso contencioso para o Tribunal Constitucional, nos termos do art.º 102.º -B, n.º 1, da Lei orgânica do Tribunal Constitucional (LTC). Este artigo foi introduzido na LTC apenas em 1989, consagrando uma orientação jurisprudencial firmada anteriormente.

Importa acentuar que são susceptíveis de recurso para o Tribunal Constitucional os actos praticados por outros órgãos da administração eleitoral (art.º 102.º -B, n.º 7) não estando excluído de todo em todo que o próprio juiz de direito possa praticar actos administrativos impugnáveis contenciosamente ao abrigo desta disposição”.

Este destacado jurista e antigo juiz do Tribunal Constitucional ao **caracterizar a jurisprudência do Tribunal Constitucional**, acentua os seguintes aspectos ¹²:

- a **consensualidade das decisões do Tribunal Constitucional**, quase sempre obtidas por unanimidade ou ampla maioria dos seus juizes.

Importa, aqui, referir que são 13 esses juizes, 10 designados pela Assembleia da República e três cooptados por estes; seis de entre os juizes designados pela Assembleia da República ou cooptados são obrigatoriamente escolhidos de entre juizes dos restantes tribunais (judiciais e administrativos) e os demais entre juristas, sendo o mandato de cada um deles de nove anos, não renovável. Este conjunto de regras (estatuto, extração e duração do mandato) assegura a independência e imparcialidade do órgão (ver artigo 222.º da Constituição da República);

- o **rigor quanto ao cumprimento das formalidade e prazos e quanto às exigência de seriedade, liberdade e democraticidade dos actos de processo eleitoral**;
- a **influência** da jurisprudência do Tribunal Constitucional na **realização de alterações constitucionais e legais** atenta a sua justeza e rigor;
- a aceitação de determinados **princípios gerais axiomáticamente formulados**, como sejam:

¹² Artigo citado na nota 11.

- “a lei não distingue, quanto aos requisitos formais de apresentação de candidaturas, entre elementos essenciais e os que o não são, nem define o que sejam irregularidades processuais supríveis ou não supríveis” (Acórdãos 220/85, 234/85, 827/89, 698/93, etc.), donde a conclusão de que todo e qualquer vício pode, em princípio, respeitados os prazos legais, ser sanado;
- “em processo eleitoral não é possível passar à fase seguinte sem que a fase anterior esteja definitivamente consolidada” – o já nosso conhecido “princípio da cascata” ou da aquisição progressiva dos actos do processo eleitoral, dada a calendarização rigorosa deste último (Acórdãos 262/85, 322/85, 323/85, 527/89, 839/89, 861/93, etc.);
- “em contencioso eleitoral, só há recurso de decisões definitivamente tomadas sobre reclamação ou protesto: onde não há reclamação não há recurso” (Acórdãos 240/85, 249/85, 471/89, 636/93, 688/93, 720/93, etc.);
- “os recursos de contencioso eleitoral interpostos para o Tribunal Constitucional são recursos de plena jurisdição,

devendo o Tribunal substituir-se à entidade recorrida na prática de actos do processo eleitoral, sempre que tal se considere necessário” (Acórdãos 258/81, 731/93, etc.).

De notar que a esmagadora maioria das peças jurisprudenciais do Tribunal Constitucional respeita às eleições dos órgãos das autarquias locais, reflectindo o carácter mais “confitual” dessas eleições, o número muito mais elevado de candidaturas e candidatos, a menor preparação técnica dos intervenientes e a enorme proximidade que esse acto eleitoral gera entre candidatos e eleitores e de todos com as especificidades do processo.

Deixando de lado, por revestir menor interesse no âmbito deste texto, a intervenção jurisprudencial do Tribunal Constitucional nos processos de legalização e extinção dos partidos políticos e coligações eleitorais – com efeito o Tribunal Constitucional é a instância onde se legalizam os partidos políticos e as coligações eleitorais (e não eleitorais) de partidos políticos – importa, agora, destacar **alguma da jurisprudência mais significativa do Tribunal Constitucional**, continuando a seguir, de muito perto, o artigo que vimos citando de ARMINDO RIBEIRO MENDES

¹³ :

¹³ Artigo citado, página 21 e seguintes.

- relativamente ao **contencioso da apresentação de candidaturas** e quanto às eleições presidenciais, a não admissão de algumas candidaturas – de notar que nestas eleições a apresentação se faz perante o próprio Tribunal Constitucional – foi determinada por não estar reunido o número suficiente de assinaturas de cidadãos proponentes (mínimo 7.500), tendo o Tribunal Constitucional afirmado que nestes processos não era invocável o justo impedimento (artigo 172.º -A da lei eleitoral) (ver Acórdãos 1/86 e 7/86).

No caso das eleições regionais (Açores e Madeira), o Tribunal Constitucional entendeu que era elegível um deputado à Assembleia da República que pretendesse candidatar-se a deputado regional, não sendo necessário que estivesse recenseado na respectiva região autónoma (Acórdão 198/88).

Nas eleições autárquicas, o Tribunal Constitucional proferiu vários Acórdãos sobre inelegibilidade de funcionários das autarquias e funcionários judiciais que deram origem a alterações legislativas posteriores na lei eleitoral autárquica (Acórdãos 244/85, 225/85, 226/85, 528/89, 700/93, etc.).

Prolífera jurisprudência existe também sobre a situação específica da candidatura de certas categorias profissionais (militares com pedido não deferido, de

passagem à reserva; funcionários de finanças a aguardar aposentação; funcionários públicos com licenças de longa duração ou a desempenhar funções de deputado regional) “havendo soluções diversificadas mas tendendo a acolher-se a relevância do acto de vontade do funcionário quando pretenda desvincular-se do serviço. A linha jurisprudencial geral é a de favorecer a elegibilidade”¹⁴.

Caso curioso foi o apreciado a propósito da candidatura de um sacerdote católico – em princípio inelegível – suspenso pela hierarquia da Igreja “*a divinis*”, em que o Tribunal Constitucional considerou que havia cessado a inelegibilidade, por força dessa suspensão (Acórdão 602/89). Outro tipo de situação relativa a inelegibilidade foi a declaração relativamente a um proprietário de empresa com relação contratual com a autarquia à qual se candidatava (Acórdão 721/93), situação especialmente interessante do ponto de vista da profunda análise jurídica que baseou a decisão jurisprudencial.

Também quanto ao conceito de candidatura ou lista, o Tribunal Constitucional tem adoptado uma jurisprudência bastante (talvez demasiado) liberal, admitindo que a lista de candidatos possa ser completada (ou até indicados todos os nomes em falta) no período de suprimento de irregularidades, considerando também que a falta

¹⁴ Artigo citado, página 22.

de candidatos suplentes não é motivo para a rejeição da lista desde que sejam (ou venham a ser) indicados membros efectivos suficientes (Acórdãos 224/83, 261/85, 529/89, 698/93, etc.).

Em sentido diverso têm existido situações de rejeição liminar das listas (Acórdãos 262/85, 287/92, 288/92, 687/93, etc.).

Quanto aos **actos intermédios do processo eleitoral** (mapa de distribuição de mandatos, impressão dos boletins de voto e dimensões dos símbolos deles constantes, propaganda eleitoral, tempo de antena na campanha, etc.) o Tribunal Constitucional surge, como vimos no ponto 2, como instância de recurso relativamente aos actos administrativos praticados pelos diferentes órgãos da administração eleitoral central e periférica (CRE, STAPE, governadores civis, presidentes das câmaras municipais) nos termos da sua própria lei orgânica (Lei n.º 28/82, art.º 102.º -B).

Como, lapidariamente, refere o autor que vimos citando ¹⁵ :

“ De facto, o Tribunal Constitucional tem competência em última instância para o contencioso de todos os actos do processo eleitoral, desde a marcação das eleições, passando por todas as operações subsequentes à apresentação de candidaturas, provas tipográficas das listas, campanhas eleitorais, acto eleitoral propriamen-

te dito e apuramento de resultados (vejam-se as considerações feitas no Acórdão 9/86 sobre o sentido da redacção do n.º 6 do art.º 113.º da Constituição). Não está excluído que alguns actos de administração eleitoral sejam, em si, contenciosamente irrecorríveis, por tais actos administrativos terem natureza confirmativa ou não terem as necessárias características de recorribilidade (veja-se o Acórdão 200/85 em que se considerou que o mapa de resultados eleitorais da Assembleia da República, elaborado pela CNE, era irrecorrível, por não ser “acto definitivo e executivo”; ver ainda o Acórdão 343/87 e o Acórdão 667/97, sobre a irrecorribilidade de uma recomendação da CNE a uma lista candidata, a propósito de um acto de propaganda eleitoral).

Sobre o contencioso eleitoral propriamente dito, deve acentuar-se a alta percentagem de não conhecimento de recursos interpostos de irregularidades ocorridas na votação ou apuramento de resultados por ausência dos necessários pressupostos processuais. Isto é, tratando-se de recursos interpostos directamente junto do Tribunal Constitucional, em prazo muitíssimo curto (contado em horas) e havendo necessidade, como vimos, de prévio protesto ou reclamação efectuados, no momento próprio, junto da mesa da assembleia de voto ou assembleia de apuramento oficial dos resultados e tendo o recorrente o ónus de

¹⁵ Artigo citado, páginas 23 e 24.

instrução exaustiva (que pres-supõe um conhecimento profundo do processo e a existência de um conjunto de documentos oficiais – cópia da acta das operações eleitorais, por exemplo – obtidos em prazo curtíssimo), logo se encontra a justificação para esse fenómeno que, a nosso ver, urge corrigir na legislação eleitoral.

Relativamente às irregularidades ocorridas nas votações deve destacar-se o Acórdão 338/85 que reconheceu que a presença de força militarizada numa assembleia de voto, ainda que com a concordância dos membros da mesa, era de tal modo grave que implicava a nulidade absoluta da votação, independentemente de protesto.

Sobre a nulidade de votos o Tribunal Constitucional tem afirmado, de forma eventualmente demasiado exigente, que a marca que expressa o voto de cada cidadão eleitor só pode ser uma cruz desenhada no quadrado correspondente ao partido escolhido, considerando que qualquer sinal diferente de uma cruz torna o voto nulo (Acórdão 319/85).

Sobre esta interessante matéria refira-se ainda: o Acórdão 320/85 que determinou que “a declaração de vontade em que se traduz o voto tem de ser feita através de uma cruz assinalada num quadrado, em princípio inscrita nele, valendo, todavia, como tal a cruz que não seja perfeitamente desenhada ou exceda os limites do quadrado desde que, nestes dois casos as-

sinale inequivocamente a vontade do eleitor” e o Acórdão 326/85 que conclui que “não podem considerar-se assinalados de forma legalmente válida os boletins de voto que tenham sido marcados fora do local a isso destinado, nem, por outro lado, aqueles que tenham sido assinalados com uma marca que não corresponde, de modo nenhum, a uma cruz ainda que desenhada de forma imperfeitíssima”. Como solidificação da jurisprudência atrás referida veja-se, ainda, o mais recente Acórdão 11/2002.

Igual rigor é mantido pelo Tribunal Constitucional quanto ao cumprimento do ónus da prova pelo recorrente de que as irregularidades invocadas influenciaram os resultados eleitorais (Acórdãos 322/85, 324/85, 15/90, 833/93, 859/93, etc.).

O Tribunal Constitucional vem, ainda, admitindo a recontagem de votos pelas assembleias de apuramento oficial dos resultados, sem que contudo lhes autorize a alteração da qualificação dada pela mesa eleitoral aos votos que não forem considerados nulos ou protestados. Não há, portanto, jurisprudencialmente possibilidade de “revisão” dos votos (Acórdãos 322/85, 223/88, 846/93, 857/93, 864/93, 3/94, 8/94, etc.).

Também o voto de eleitores deficientes (cegos, deficientes), que legalmente podem votar acompanhados, tem sido objecto de apreciação rigorosa pelo Tribunal Cons-

titucional, exigindo-se que exista comprovação médica no caso de dúvida da mesa, tendo já havido a anulação de votações quando se prova a irregular votação de cidadãos acompanhados (Acórdãos 235/88, 3/90, 869/93, 939/97, etc.).

E, é tudo o que, numa análise necessariamente superficial, é possível de elencar como demonstração da profunda e influente intervenção jurisprudencial do Tribunal Constitucional.

4. Avaliação do funcionamento do sistema de justiça eleitoral

Não querendo o autor deste texto parecer demasiado satisfeito ou conformado como sistema de justiça eleitoral – melhor dito, o sistema de contencioso e jurisprudência eleitoral – não pode contudo dizer que, nesse âmbito, haja razões concretas para afirmar qualquer insatisfação, que não seja o desejo de que ela seja cada vez mais acessível e conhecida do comum dos eleitores. Não tem havido, com efeito, qualquer querela envolvendo a acção dos órgãos aplicadores do contencioso eleitoral e produtores de jurisprudência.

Relativamente à jurisprudência do Tribunal Constitucional acompanhamos RIBEIRO MENDES quando afirma que “se é possível fazer um juízo global sobre essa jurisprudência, pode dizer-se que é

amplamente consensual, extremamente legalista, evitando fazer intervir o juiz eleitoral para suprir as deficiências do legislador”.

Cremos ter ficado demonstrado, ao longo do texto, que a intervenção judicial em sede de contencioso no âmbito dos processos eleitorais e referendários tem concorrido de forma serena e decisiva para o normal decurso dos processos e para o aperfeiçoamento da sua legislação, através do frequente acolhimento de soluções jurisprudenciais no âmbito da legislação eleitoral.

Afigura-se-nos, por isso, correcta a opção portuguesa pela jurisdicionalização do contencioso eleitoral e pela consideração do Tribunal Constitucional como última instância na matéria. São, por isso, de afastar as “tentações” de atribuir algum tipo de intervenção contenciosa a outros órgãos sem vocação específica para julgar com absoluta isenção, imparcialidade e independência (ainda que sejam órgãos eleitorais) ou a tribunais especiais (eleitorais) constituídos *ad hoc* para os processos eleitorais.

Lisboa, 12 de Dezembro de 2004

BIBLIOGRAFIA

AMADO, Maria Elisa P. A. Ribeiro – “O Contencioso Eleitoral no Direito Constitucional Português” – edição policopiada, 1994;

BARROS, Manuel Freire – “Conceito e natureza jurídica do recurso contencioso eleitoral” – Almedina, 1998;

BENTO, José Messias – “Contencioso Eleitoral” – revista “Eleições”, n.º 5, STAPE, 1999;

CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital – “Constituição da República Portuguesa – anotada” – 2.ª Edição, Coimbra Editora, 1993;

DELPÉRÉE, Francis – “Le contentieux électoral” – “Que sais-je?” – n.º 3334 – PUF, 1998;

FRAGA, Carlos – “Contencioso Eleitoral” – Livraria da Universidade, Coimbra, 1997;

MENDES, Fátima Abrantes e MIGUÉIS, Jorge – “Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais – anotada e comentada” – 2001;

MIRANDA, Jorge – “Direito Constitucional III – Direito Eleitoral, Direito Parlamentar” – AAFDL, 2003;

RIBEIRO MENDES, Armindo – “A jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria eleitoral” – revista “Eleições”, n.º 4, STAPE, 1997;

“**Acórdãos do Tribunal Constitucional**” – vários volumes.

Protocolos de Colaboração do STAPE com Instituições Universitárias

No ano de 2004, o STAPE/MAI, ao abrigo das disposições contidas nos artigos 19.º e 23.º da sua Lei Orgânica, celebrou dois protocolos de colaboração com duas Universidades Portuguesas, cujos textos se publicam em anexo.

Estes protocolos visam estabelecer e enquadrar o intercâmbio de experiências e de saberes das partes envolvidas, através da realização estágios, não remunerados, na Direcção de Serviços Jurídicos e Eleitorais, do STAPE, por alunos finalistas e recém-licenciados.

Até esta data, foram já proporcionados três estágios — dois da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (Dr.as Nádja dos Dias Santos e Ana Margarida Bernarda) e uma do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Anabela Rita) da Universidade Técnica de Lisboa —, estando já prevista para o início do próximo ano lectivo a realização de outros, nos termos dos Protocolos celebrados.

Do balanço, do ainda reduzido número de estágios realizados, salienta-se deste intercâmbio de experiências e saberes, o contributo altamente enriquecedor para ambas as partes.



PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO
entre a
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
e o
SECRETARIADO TÉCNICO DOS ASSUNTOS PARA
O PROCESSO ELEITORAL
DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Considerando o interesse mútuo em estabelecer relações de colaboração entre a **Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa**, adiante designada por **FCSH**, sita na Avenida de Berna, N.º 26-C, 1069-061 Lisboa, nesta acto representada pelo seu Director, Professor Doutor Jorge Crespo, e o **Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral**, do Ministério da Administração Interna, adiante designado por **STAPE/MAI**, sito na Avenida D. Carlos I, n.º 134, 1249-104 Lisboa, neste acto representado pelo seu Director-Geral, Dr. José Andrade Pereira, é estabelecido o presente Protocolo de Colaboração que se rege pelas clausulas seguintes:

Clausula Primeira

Objectivos

O presente protocolo visa estabelecer um quadro de colaboração entre as partes outorgantes, na perspectiva dos seus recíprocos interesses e benefícios, através da realização de estágios, não remunerados, que o **STAPE/MAI** proporcionará a alunos finalistas e/ou recém-licenciados do Curso de Ciência Política e Relações Internacionais da **FCSH**.

Cláusula Segunda

Execução do protocolo

A execução do presente protocolo será fiscalizada por uma Comissão de Acompanhamento que será constituída por um representante de cada uma das partes outorgantes, a saber, pela **FCSH**, o Professor Doutor Pedro Tavares de Almeida e, pelo **STAPE/MAI**, Maria da Graça Seromenho Marques Miragaia Archer.

Cláusula Terceira

Funcionamento da Comissão de Acompanhamento

A Comissão de Acompanhamento reunirá com a periodicidade que vier a ser definida na primeira reunião realizada após a celebração do presente protocolo.

Cláusula Quarta

Competências da Comissão de Acompanhamento

À Comissão de Acompanhamento são, exclusivamente, cometidas todas as competências atinentes à realização dos estágios referidos na clausula primeira, designadamente, no que concerne à selecção dos candidatos, à definição dos períodos de realização dos estágios e respectiva duração, e à delimitação do conteúdo e objectivos dos mesmos.

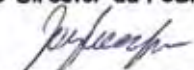
Cláusula Quinta
Vigência do Protocolo

1) O presente protocolo, elaborado em dois exemplares iguais, destinados a cada uma das partes outorgantes, entra em vigor imediatamente após a sua assinatura e será válido enquanto a Comissão de Acompanhamento entender que se mantém o interesse mútuo das duas partes nas relações de colaboração nele consagradas.

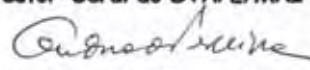
2) Durante a sua vigência, poderão ser introduzidas alterações a este protocolo por acordo das partes outorgantes, as quais, após formalização, constituirão aditamentos ao presente protocolo.

Feito, em Lisboa, aos ____ dias do Mês de Maio de 2004

O Director da FCSH


(Professor Doutor Jorge Crespo)

O Director-Geral do STAPE/MAI


(Dr. José Andrade Pereira)



Protocolo entre o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral para a realização de estágios curriculares

Preâmbulo

O Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade Técnica de Lisboa e o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE), do Ministério da Administração Interna acordam em desenvolver um protocolo de cooperação tendo em vista a realização de estágios curriculares no âmbito da Licenciatura em Ciência Política, ministrada no ISCSP.

Cláusula Primeira Objectivos

Possibilitar por parte do STAPE a realização de UM estágio curricular, NÃO REMUNERADO, a um aluno do quarto ano da licenciatura em Ciência Política do ISCSP que revele particular interesse nas matérias específicas da intervenção do STAPE, nomeadamente as relacionadas com o processo eleitoral e com estudo no mesmo âmbito.

Cláusula Segunda **Duração do estágio**

O estágio terá duração de seis meses, ficando à consideração das instituições e do estagiário o alargamento do prazo.

Cláusula Terceira **Indicação do estagiário**

A indicação do estagiário compete ao ISCSP que definirá as condições de selecção dos alunos interessados.

Cláusula Quarta **Orientação do estágio**

O estágio será orientado, na sua vertente externa, pelo Professor Doutor Manuel Meirinho Martins ou, em sua substituição, por um outro professor a indicar pelo ISCSP.

Cláusula Quinta **Âmbito do estágio**

O orientador procurará, em conjunto com o STAPE, orientar o estágio por forma a que o estagiário desenvolva um trabalho relevante no âmbito das áreas de intervenção do STAPE contribuindo, simultaneamente para o enriquecimento da formação académica do estagiário, na sua vertente aplicada.

Cláusula Sexta **Execução do protocolo**

A execução do presente protocolo será fiscalizada por um representante designado por cada uma das Partes autorgantes, que indicarão, também, substitutos dos elementos efectivos.

Cláusula Sétima

Funcionamento da Comissão de Acompanhamento

A Comissão de Acompanhamento reunirá com a periodicidade que vier a ser definida na primeira reunião realizada após a celebração do presente protocolo.

Cláusula Oitava

Competências da Comissão de Acompanhamento

À Comissão de Acompanhamento são, exclusivamente, cometidas todas as competências atinentes à realização dos estágios referidos na cláusula primeira, à definição dos períodos de realização e respectiva duração, e à delimitação do conteúdo e objectivos dos mesmos.

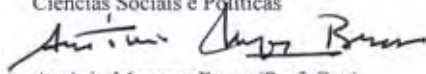
Cláusula Nona

Vigência do Protocolo

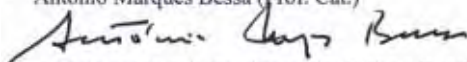
- 1) O presente protocolo, elaborado em dois exemplares iguais, destinados a cada uma das partes outorgantes, entra em vigor imediatamente após a sua assinatura e será válido enquanto a Comissão de Acompanhamento entender que se mantém o interesse mútuo das duas partes nas relações de colaboração nele consagradas.
- 2) Durante a vigência do protocolo poderão nele ser introduzidas alterações por acordo das Partes, que, após formalização, constituirão seus aditamentos.

Feito, em Lisboa, aos seis dias do mês de Janeiro de 2005.

Pelo Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas



António Marques Bessa (Prof. Cat.)



(Coordenador da Licenciatura em Ciência Política)

Pelo STAPE/MAI



José Andrade Pereira

(Director-Geral)

ANEXO

1. Nos termos da cláusula sexta do protocolo a Comissão de Acompanhamento será constituída por:
 - a) Pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Manuel Augusto Meirinho Martins (Professor Auxiliar), membro efectivo;
Maria da Conceição Pequito Teixeira (Assistente), membro suplente
 - b) Pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral
Maria da Graça Miragaia Archer (Directora de Serviços), membro efectivo
Sónia Cristina Soeiro da Silva Tavares (Técnica Superior Principal), membro suplente
2. A presente Comissão de Acompanhamento do Protocolo entra em funções no 10º dia posterior à sua assinatura.

