



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Gabinete do Primeiro Ministro

A Primeiro Ministro vem, ao abrigo do nº 1 do artigo 281º da Constituição, solicitar ao Conselho da Revolução que, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea c) do artigo 146º do mesmo diploma fundamental, aprecie a constitucionalidade das normas abaixo mencionadas, para o que, desde já, se aduzem as justificações consideradas pertinentes e se declara prescindir da audição prevista no nº 3. do artigo 28º do Decreto - -Lei nº 503-F/76 , de 30 de Junho.

Para completa instrução do pedido, juntam-se diversos documentos que ilustram o modo como este Governo agiu em relação a toda a problemática legislativa e constitucional das próximas eleições autárquicas gerais, consciente da importância de que se revestem para a consolidação da normalidade democrática no nosso país, não devendo, por consequência, a sua realização poder sofrer qualquer eventual desvirtuação, mesmo de carácter formal.

*

A legislação eleitoral vigente para as autarquias locais consta, dos Decretos-Lei nºs 701-A/76 e 701-B/76, ambos de 29 de Setembro, que a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, expressamente manteve parcialmente em vigor, embora prevendo a sua revogação por legislação a publicar até 31 de Dezembro de 1978, o que não aconteceu.

Entretanto, a legislação que estabelece o regime legal aplicável às eleições autárquicas revestia carácter provisório (nº 2 do artigo 303º da Constituição) e destinava-se a permitir a realização das primeiras eleições no prazo estipulado constitucionalmente (nº 1 do artigo citado), para o que se encontrava o Governo expressamente autorizado.

.../...



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Gabinete do Primeiro Ministro

Entretanto, a Assembleia da República legislou em matéria eleitoral, sobre Recenseamento Eleitoral (Lei nº 69/78, de 3 de Novembro) e sobre Eleições para a Assembleia da República (Lei nº 14/79, de 16 de Maio), aí acolhendo soluções que de alguma forma se afastaram das adoptadas na legislação referente às eleições para os órgãos das autarquias locais.

Chamada a emitir parecer sobre esses dois diplomas, a Comissão Constitucional adoptou orientações que reforçam as dúvidas entretanto suscitadas a propósito de constitucionalidade de normas constantes da legislação aplicável às eleições autárquicas.

Por outro lado, a própria novidade de que se reveste no nosso País a doutrina e a jurisprudência em matéria de direito eleitoral não tem sido de molde a permitir a fixação dos respectivos princípios gerais, com excepção dos constantes do texto constitucional, e poderá dizer-se que não se encontra favorecida a clara interpretação da capacidade legislativa dos diversos órgãos de soberania em matéria eleitoral.

Toda esta situação repercute-se directamente na problemática em apreço, tanto mais que se admitem algumas dúvidas quanto à relevância, para o juízo de inconstitucionalidade, de certas questões suscitadas pela legislação eleitoral vigente para as autarquias locais. Por outras palavras, com efeito, podem encontrar-se no Decreto-Lei nº 701-B/76 normas não revogadas que, no entender do Governo, claramente se confrontam com disposições constitucionais e de legislação posterior.

.../...



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Gabinete do Primeiro Ministro

Estão nessas condições, pelo menos, as que se referem à capacidade eleitoral passiva dos plurinacionais, ao voto por procuração e à obrigatoriedade do exercício do voto.

1. Capacidade eleitoral passiva dos plurinacionais

Os artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, bem como o capítulo II do mesmo diploma legal, não prevêm qualquer desvio ao princípio da equiparação entre nacionais e plurinacionais.

O nº 2 do artigo 6º da Lei nº 14/79 de 16 de Maio, no entanto, adoptou solução diversa, ferindo os plurinacionais de uma incapacidade eleitoral passiva relativa. E fê-lo na prevenção de possíveis distorsões à plena titularidade dos órgãos de soberania.

Não há dúvida, por outro lado, que o nº 2 do artigo 15º da Constituição exclui os estrangeiros que residam em Portugal do exercício dos direitos políticos, embora o nº 3 da mesma norma admita que aos cidadãos dos países de língua portuguesa sejam atribuídos certos direitos políticos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade.

No caso dos bi- ou plurinacionais sucede que, sendo também cidadãos portugueses, a Constituição não lhes retira a capacidade eleitoral passiva, consideradas as possíveis consequências da eleição para órgãos autárquicos de cidadãos que possam eventualmente desempenhar funções públicas em Estados de que sejam, também, nacionais.

.../...



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Gabinete do Primeiro Ministro

O princípio da equiparação entre nacionais e plurinacionais, como se referiu, não vale, em absoluto, para as eleições para a Assembleia da República.

Por outro lado, a exigência de residência na área da autarquia cujo órgão representativo vai ser eleito (nº 1 do artigo 246º da Constituição) sublinha as dúvidas sobre a configuração da capacidade eleitoral passiva dos plurinacionais.

2. Voto por procuração

a) O artigo 66º do Decreto-Lei nº 701-B/76 permite o exercício do direito de voto por intermédio de representante a certos eleitores que, no dia da eleição, estiverem impedidos de se deslocarem às urnas em virtude de deveres inerentes às suas funções (membros das forças armadas e das militarizadas, outros funcionários públicos e trabalhadores de empresas públicas e concessionárias de serviços públicos).

Embora o Decreto-Lei em referência seja posterior à entrada em vigor da Constituição, o certo é que não obedeceu a um imperativo constitucional expresso. Com efeito o nº 2 do artigo 48º da Constituição da República impõe a pessoalidade do exercício do direito de voto, excluindo assim, a modalidade do voto por procuração.

É legítimo afirmar que a votação por intermédio de representantes é compatível com as regras de jogo democrático. De facto, desde que o representante seja livremente escolhido pelo eleitor e se encontrem garantidos os requisitos necessá-



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Gabinete do Primeiro Ministro

rios para acautelar a certeza e a fidelidade desta vontade, nada obsta a aceitação desta modalidade de votação no sistema democrático. Por isso o voto por procuração aparece consagrado em muitas legislações e, desde logo, na legislação inglesa.

Sem embargo dessa sua natureza, a decisão constitucional exclui o voto por procuração. Por uma ou outra razão, entendeu-se não permitir no exercício do direito de voto a interferência de vontade de um terceiro - ainda que livremente escolhido pelo eleitor -, a qual acabaria por determinar o sentido do voto final expresso na urna. Pelo exposto, entende-se que o nº 2 a 8 do artigo 66º do Decreto-Lei nº 701-B/76 violam o disposto no nº 2 do artigo 48º da Constituição.

Não é menos certo, porém, que a declaração da inconstitucionalidade daquelas normas poderá conduzir, na prática, à negação do exercício do direito de voto aos membros das forças armadas e militarizadas e certas categorias de trabalhadores impedidos, por imperativo do exercício das suas funções, de se deslocarem à respectiva assembleia ou secção de voto - o que, afinal, viria contrariar o princípio constitucional da universalidade do sufrágio, nº 2 do artigo 48º.

3. Direito e dever de votar. Sanções.

A participação dos cidadãos na vida pública aparece configurada no artigo 48º da Constituição simultaneamente como um direito e, no que respeita ao exercício do sufrágio, como um dever cívico.

.../...



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Gabinete do Primeiro Ministro

Aquele direito encontra no mesmo artigo e em diversas outras disposições constitucionais concretização de que decorrem sanções que visam garantir no plano jurídico a respectiva realização.

Já o dever de votar - correspondendo a uma das formas possíveis de participação dos cidadãos na vida política - apenas é referido (parte final do nº 2 do citado artigo 48º) como um "dever cívico" - e não directamente como um dever jurídico cujo cumprimento fosse garantido por uma sanção.

A questão estará, pois, em saber se a Constituição adoptou uma fórmula que exclua do poder do legislador ordinário essa qualificação como um dever jurídico ou se, pelo contrário, lhe devolve a resolução do problema.

A verdade é que o nº 2 do artigo 68º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, estabeleceu uma inelegibilidade para quem não votar, salvo por motivo justificado, cominando, portanto, uma sanção jurídica significativa para o não exercício do direito de voto, determinando uma incapacidade eleitoral passiva.

Acresce que a relevância jurídica aí atribuída ao dever cívico de votar, conduzindo a uma "ineligibilidade para a nova eleição do respectivo órgão autárquico", não se encontra acompanhada de mecanismos adequados ao respectivo controlo, tendo ainda ocorrido, após as anteriores eleições autárquicas gerais, um novo recenseamento eleitoral - o que retira, de facto, ao menos na generalidade dos casos, eficácia a esse normativo.

... / ...



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Gabinete do Primeiro Ministro

Entende-se no plano do juízo de constitucionalidade, que o nº 2 do artigo 68º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, excede a competência do legislador ordinário, quando qualifica como dever jurídico o dever cívico de votar, pelo que contraria o disposto no nº 2 do artigo 48º da Constituição.

Presidência do Conselho de Ministros, 12 de Outubro de 1979.

A PRIMEIRA MINISTRA,

Ass. de S. P. de S. P.
Fundação Cuidado o Futuro