

Da função eleitoral dos partidos políticos no Direito
português e da sua natureza político-jurídica

JOSÉ FONTES

DOUTOR EM CIÊNCIAS POLÍTICAS
MESTRE EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

PROFESSOR DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
DA
UNIVERSIDADE ABERTA E DA ACADEMIA MILITAR

Plano de estudo

Introdução

I — Considerações gerais sobre os partidos políticos

II — A função eleitoral dos partidos políticos

1. Considerações gerais sobre a intervenção partidária e a função eleitoral dos partidos políticos

1.1. A intervenção nas diferentes fases

1.1.1. O recenseamento eleitoral dos cidadãos

1.1.2. O processo eleitoral

1.1.2.1. Organização do processo eleitoral

a) Marcação da data da realização do acto eleitoral

b) Apresentação de candidaturas

c) A constituição das assembleias de voto

1.1.2.2. A campanha eleitoral

1.2. A Comissão Nacional de Eleições

1.3. Os princípios orientadores

1.3.1. O princípio da participação activa

1.3.2. O princípio da fiscalização

1.3.3. Os princípios da igualdade e da não discriminação

1.4. O exercício privado de funções públicas

III — A natureza político-jurídica dos partidos políticos

1. A natureza privada dos partidos políticos

2. Os partidos políticos entidades da Administração eleitoral independente do Estado?

Conclusões

Bibliografia

INTRODUÇÃO

O estudo da função eleitoral dos partidos políticos exige necessariamente uma análise rigorosa de todo um regime disperso por normas constitucionais¹ e por vários diplomas legais, já que no nosso ordenamento jurídico não existe um Código de Direito Eleitoral² que reúna toda a legislação nesta matéria.

O quadro jurídico que regula o Direito Eleitoral português integra, para além de normas constitucionais, uma série de legislação ordinária, que está dispersa por muitos diplomas e que necessita de uma interpretação correcta e exaustiva para uma melhor compreensão da função eleitoral dos partidos políticos.

Assim, exigir-se-á uma análise cuidada de toda a legislação eleitoral vigente, nomeadamente da que visa regular a eleição dos órgãos colegiais³:

- Assembleia da República;
- Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira;
- Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores;
- Órgãos das autarquias locais; e
- Parlamento Europeu.

Não existe um estudo doutrinal sistemático sobre esta função específica dos partidos políticos, embora muitos autores se tenham debruçado já sobre esta figura em geral, quer em termos de Ciência Política quer em termos de Direito Constitucional ou Político⁴. Por conseguinte, existiu em Portugal, como facilmente podemos verificar, um défice de trabalhos de investigação sobre questões eleitorais, tornando a tarefa mais difícil, mas ao mesmo tempo mais aliciante.

Parece assim interessante fazer esta análise sistemática e, tanto quanto possível, exaustiva do Direito eleitoral português⁵, que nos pode levar para além de um estudo meramente descritivo de regime jurídico à compreensão de uma matéria que tem sido algo controvertida na Doutrina — a natureza político-jurídica de uma entidade que é

¹ A Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada em 2 de Abril de 1976 pela Assembleia Constituinte e que entrou em vigor em 25 de Abril de 1976, desde logo consagrou os grandes princípios definidores de Direito Eleitoral português.

² De salientar que foi, pela primeira vez, nomeada pelo X Governo Constitucional (por despacho de 3 de Março de 1986 do Ministro da Administração Interna, publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 71, de 26 de Março de 1986) uma comissão de juristas independentes presidida pelo Prof. Doutor JORGE MIRANDA, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, incumbida de proceder à elaboração de um projecto de Código Eleitoral que codificasse toda a legislação nesta matéria. Esta comissão apresentou o seu trabalho em relatório apresentado ao Governo sob a forma de um projecto de Código Eleitoral, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 364 de 1987. Com base neste estudo, foi presente a Conselho de Ministros em 20 de Dezembro de 1990 uma ante-proposta de lei de Código Eleitoral para ser apresentada à Assembleia da República. Esta ante-proposta não chegou, no entanto, a ser aprovada.

³ Eleições onde é, directa e imediatamente, patente a intervenção dos partidos políticos.

⁴ Na expressão de ARMANDO M. MARQUES GUEDES, in *Ciência Política*, II – Teoria Geral do Estado, 1982, página 3.

⁵ Direito que teve, segundo JORGE MIRANDA, de ser todo erguido desde a base, in *O Direito*, III Volume, 1992, Sobre a Comissão Nacional de Eleições, página 329.

por si só um dos elementos estruturantes do regime democrático em que vivemos: os partidos políticos.

Surge-nos de imediato, muitas vezes em regime de monopólio, o poder de apresentação de candidaturas como o principal papel ou função eleitoral dos partidos políticos. Contudo, um estudo mais aprofundado de toda a legislação e de todo o processo eleitoral demonstra-nos que as suas intervenção e participação se estendem muito para além da apresentação de listas partidárias de candidaturas aos órgãos políticos electivos. Tanto assim é que somos levados a concluir, nos termos da Constituição e da lei, que a função eleitoral dos partidos políticos assume relevância em todo o Direito Eleitoral muito para além do poder de apresentação de listas de candidatos.

Desta forma, entendemos tecer algumas considerações abrangentes sobre os partidos políticos por entendermos ser o estudo da sua função eleitoral capaz de contribuir para uma melhor visão e análise da problemática.

I — CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

O objecto central do nosso estudo não é o partido político enquanto realidade político-jurídica mas a sua função eleitoral, que é uma das suas múltiplas tarefas. Não queremos, no entanto, deixar, ainda que de forma breve, de nos referir a ele e de o fazermos com um breve enquadramento doutrinal.

Os partidos políticos são organizações estruturadas de pessoas, com uma duração razoável de organização, com uma implantação local generalizada e que lutam pela aquisição, manutenção e exercício do poder. A sua vocação é a ocupação do poder político⁶, o que desde logo os distingue de outras formas de organização ou associativismo político, como é o caso das meras associações políticas.

A Revolução Francesa influenciou muitos dos movimentos e das famílias constitucionais bem como o constitucionalismo democrático existente nos nossos dias, assente essencialmente no conceito de representação política⁷, e contribuiu em grande parte para o surgimento e o desenvolvimento de estruturas subjectivas que se organizaram como forma de atingir as sedes do poder político e serem as representantes das «divisões» e das diferentes clivagens existentes nas sociedades.

Este conjunto de clivagens societárias⁸, que surgem entre «Estado vs. Igreja», entre «mundo urbano vs. mundo rural» e entre «proprietários vs. trabalhadores» fez desenvolver partidos políticos que tentaram corresponder a alguns destes vectores, procurando o apoio popular pela defesa de cada um desses aspectos.

⁶ Neste sentido JORGE MIRANDA, in *Ciência Política*, Lições ao curso do 1.º ano, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1983/1984, página 233; MARCELO REBELO DE SOUSA, in *Portugal — O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, coordenação de MÁRIO BAPTISTA COELHO, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, II — O Sistema Constitucional, 2. Antecedentes e enquadramento, A Constituição e os Partidos Políticos, página 667.

⁷ Vide, por todos, JORGE MIRANDA, *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1977, Cap. IX. «O quadro de direitos políticos da Constituição», página 177.

⁸ Ou segundo alguns autores, dentre os quais se destaca JORGE MIRANDA, in *Ciência Política*, ob. cit., página 234, tensões ideológicas e sociais.

Muitas são as delimitações e as classificações tipológicas que os diversos autores apresentam para os partidos políticos, procurando sistematizá-los e identificá-los consoante as suas semelhanças e características⁹.

Cada uma das tipologias assenta em critérios distintos e permite identificar as principais funções dos partidos políticos intimamente relacionadas com a sua natureza e dependentes de cada sistema político concreto.

Mas, para além de estas funções terem uma tradução em termos de Ciência Política, têm também uma tradução em termos de Direito Político e estão consagradas normas, quer constitucionais quer legais, que em cada sistema jurídico-constitucional orientam, regulam e delimitam as funções, a estrutura e a organização dos partidos políticos, como é o caso entre nós da Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto¹⁰), que regula a actividade dos mesmos.

Como é sabido, só em meados do século passado é que os partidos políticos começam a ser incorporados formalmente nas Constituições políticas dos Estados e nas respectivas leis eleitorais, reconhecendo-se, assim, apenas um facto político já definido havia longos anos, que era o funcionamento regular dos partidos e a sua consequente participação no exercício efectivo do poder político.

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974 e com a entrada em vigor da nova Constituição da República Portuguesa, os partidos políticos, enquanto instituições, são formalmente incorporados na Lei Fundamental¹¹. O legislador constituinte português atribuiu aos partidos políticos uma relevância que, no entender de MARCELO REBELO DE SOUSA¹², não se verifica em outros textos constitucionais estrangeiros.

Não esquecendo, por isso, que a própria natureza programática e ideológica das eleições exige a participação dos partidos políticos como formas de associação que melhor permitem e servem este objectivo, consideramos os partidos políticos, como entidades de grande importância, insubstituíveis nos actuais sistemas políticos, devendo, no entanto, exigir-se-lhes amplas garantias de liberdade e de democraticidade internas¹³.

Contudo, não deixamos de considerar que existe um excesso de poderes e participação por parte destes em todo o processo eleitoral, embora todos conheçamos os motivos que levaram o legislador ordinário a optar por este caminho.

⁹ Cfr. autores como MAURICE DUVERGER, *Les parties politiques* e do mesmo autor *Os Grandes Sistemas Políticos*, Livraria Almedina, Coimbra, 1987, tradução revista por FERNANDO RUIVO e FERNANDO AUGUSTO FERREIRA PINTO, páginas 72 e seguintes.

¹⁰ O disposto no artigo 41.º desta Lei Orgânica revoga o Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro, e as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 126/75, de 13 de Março, pelo Decreto-Lei n.º 195/76, de 16 de Março, e pela Lei n.º 110/97, de 16 de Setembro, bem como o Decreto-Lei n.º 692/74, de 5 de Dezembro, e a Lei n.º 5/89, de 17 de Março.

¹¹ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, A Constituição e os partidos políticos, páginas 665 e 666, in *Portugal — O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, ob. cit. e página 670 em que este autor refere: «Como efeito da reacção contra o regime político deposto em 1974 (...) e contra a experiência de 1974-75 (...), a Constituição da República Portuguesa teve a preocupação de consagrar aprofundadamente o estatuto dos partidos políticos.»

¹² Vide, *Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1978, Cap. III, «Os Partidos Políticos na Constituição», página 61.

¹³ Estabeleceram-se, por exemplo, regras para as eleições que decorram no interior dos partidos políticos não se devendo afectar, no entanto, as autonomias programática e ideológica, ou seja, dever-se-iam consagrar regras que permitissem a flexibilidade, mas com amplas garantias de legalidade e de democraticidade interna.

II — A FUNÇÃO ELEITORAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A INTERVENÇÃO PARTIDÁRIA E A FUNÇÃO ELEITORAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

JORGE MIRANDA autonomiza a função eleitoral como tarefa dos partidos políticos, que se traduziria por excelência, entre outros¹⁴, nos actos de promoção do recenseamento, propaganda das candidaturas e dos candidatos e fiscalização do escrutínio.

O partido político é assim, em nosso entender, uma das mais importantes¹⁵, se não a mais importante, entidade com funções eleitorais, como se pode comprovar pelo estudo e análise efectuados.

Independentemente do que atrás é referido, a nossa Constituição não deixa de consagrar¹⁶ que a participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, ao mesmo tempo que consagra uma ampla reserva de participação exclusiva para os partidos políticos legalmente constituídos. Como exemplo, o n.º 2 do artigo 10.º da Lei Fundamental consagra que «Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular (...)», termos em que se consagra uma espécie de «monopólio» de actuação dos partidos ao abrigo da sua função eleitoral.

1. 1. A INTERVENÇÃO NAS DIFERENTES FASES

Para maior facilidade de estudo do papel eleitoral dos partidos políticos devemos atender no processo eleitoral, em sentido amplo, a dois momentos específicos:

- 1.ª fase — recenseamento eleitoral dos cidadãos; e
- 2.ª fase — processo eleitoral *stricto sensu*.

É nosso desejo apresentar quanto possível uma análise e enumeração exaustivas de toda a intervenção dos partidos políticos nas várias fases do processo eleitoral ou, pelo menos, nas mais significativas. Contudo, é igualmente importante, não se limitar este estudo a uma simples enumeração de artigos constitucionais ou legais, sem a necessária interpretação e sem o seu estudo aprofundado para assim concluirmos pelo verdadeiro alcance da função eleitoral destas instituições de Ciência Política e de Direito Constitucional que são os partidos políticos.

¹⁴ *In Ciência Política*, ob. cit., páginas 243 e 244.

¹⁵ Ao lado de outros órgãos e entidades que integram a Administração eleitoral independente, pois não está sujeita a qualquer tipo de poder organizatório-hierárquico por parte do Governo, quer de direcção, de superintendência ou de tutela. Assim v.g. a natureza jurídica da Comissão Nacional de Eleições (CNE), como órgão independente que, funcionando junto da Assembleia da República, exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local nos termos do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 4/2000, de 12 de Abril.

¹⁶ *Vide* o disposto no artigo 109.º da Lei Fundamental.

1. 1. 1. O RECENSEAMENTO ELEITORAL DOS CIDADÃOS

O acto de recenseamento eleitoral é condicionante do exercício do direito de sufrágio¹⁷.

A lei que vigora nesta matéria é a Lei n.º 13/99, de 22 de Março (LRE) — regime jurídico do recenseamento eleitoral —, aprovada ao abrigo do artigo 161.º, alínea c), da CRP¹⁸ e actualizada pela Lei n.º 3/2002, de 8 de Janeiro, pela Lei Orgânica n.º 4/2005, de 8 de Setembro, pela Lei Orgânica n.º 5/2005, de 8 de Setembro e pela Lei Orgânica n.º 47/2008, de 27 de Agosto¹⁹.

Os partidos políticos podem acompanhar muito de perto todas as operações de recenseamento eleitoral. Assim, os partidos políticos que tenham tido assento na última sessão da Assembleia da República²⁰, bem como outros partidos representados na respectiva assembleia de freguesia, podem nomear delegados²¹ para constituírem as comissões recenseadoras, atento o disposto nas alíneas a) e b) dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do referido diploma.

De acordo com o disposto na lei, podemos verificar que estas comissões recenseadoras são órgãos de composição híbrida, ou seja, delas fazem parte, nos termos da alínea a) do n.º 1 do referido artigo 22.º, os membros das juntas de freguesia e os delegados nomeados pelos partidos políticos, isto no que concerne ao continente e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

No estrangeiro, embora tendo uma composição diferente, os partidos políticos, com assento parlamentar têm prerrogativa semelhante e podem nomear delegados para integrarem as comissões recenseadoras²².

Não podemos deixar de salientar o que, em nosso entender, é consequência de vigorar nesta fase um princípio de participação activa dos partidos políticos, já que podem nomear delegados para integrarem as comissões recenseadoras e estas são, como vimos, compostas pelos membros das juntas de freguesia que resultam das eleições para as assembleias de freguesia e que são, regra geral, eleitos em listas partidárias.

Ora, nestes termos, podemos concluir pela qualidade exclusiva ou quase exclusivamente partidária dos membros que integram estas comissões. As únicas excepções resultam do facto de poderem ser integradas por delegados de grupos de cidadãos eleitores representados nas respectivas assembleias de freguesia e por funcionários consulares de carreira ou por funcionários diplomáticos, nos termos, respectivamente, do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 22.º da LRE. Como vimos, depois de analisados os respectivos suportes legais, que regulam a organização e a composição destas comissões, podemos facilmente verificar que grande número

¹⁷ Cfr. *Informação CNE*, Folheto Informativo da Comissão Nacional de Eleições, n.º 3/94, Julho/Setembro, página 3, parecer do Gabinete Jurídico e *IV Anos de Mandato-1988/1991*, CNE, *O Direito Eleitoral*, página 50.

¹⁸ Anteriormente esta matéria estava afectada à reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República.

¹⁹ Vide Declaração de Rectificação n.º 54/2008, de 1 de Outubro.

²⁰ Antes da revisão da legislação sobre recenseamento eleitoral somente os partidos com representação parlamentar podiam designar delegados.

²¹ Caso não procedam à indicação dos nomeados nos prazos previstos no n.º 1 do artigo 22.º da LRE, então, presume-se que os partidos políticos prescindem da presença dos seus delegados, isto atento o disposto na parte final do mesmo normativo.

²² Atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º da LRE.

dos seus membros resulta, directa ou indirectamente da designação dos partidos políticos.

O artigo 29.º da LRE refere-se em epígrafe aos «Direitos dos partidos políticos (...)» na organização geral do recenseamento. Este articulado alarga já o seu âmbito e possibilita a colaboração não só dos partidos políticos que tenham tido assento na última sessão da Assembleia da República, mas de todos aqueles que se encontrem legalizados²³.

No entanto, a definição do âmbito do direito de colaboração daqueles partidos nas comissões recenseadoras compete a estas, vigorando sempre o princípio da não discriminação. Esta colaboração, à semelhança da participação referida no artigo 22.º da LRE, é também realizada através de delegados partidários, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 2, da referida Lei.

Releva ainda notar nesta matéria que é expressivo o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 29.º da LRE ao dizer que os partidos, ao abrigo da sua função eleitoral e no exercício das suas competências fiscalizadoras, têm o «Direito de pedir informações e de apresentar por escrito reclamações, protestos e contraprotestos (...)».

Não esquecendo nunca a composição político-partidária das comissões recenseadoras, sabemos, no entanto, que é a este órgão que cabe dar resposta a todas as pretensões dos partidos políticos e mesmo assim, após deliberação que lhes não seja favorável, podem os partidos recorrer, nos termos do disposto no artigo 61.º da LRE, para os tribunais competentes.

Em nosso entender, não é demais realçar a importância que assume toda esta fase do recenseamento eleitoral, bem como a participação dos partidos políticos nela, para a vigência de um efectivo regime democrático, que, para além de assumir um papel integrativo de todo o sistema, assume também carácter fiscalizador com a inerente importância que, por isso, a sua participação acarreta para o acto eleitoral. O facto de podermos considerar aquela excessiva é outra questão. O legislador, como facilmente resulta de uma leitura atenta do regime jurídico do recenseamento eleitoral, dá uma relevância especial à participação dos partidos políticos em todo o desenrolar do acto eleitoral.

Como temos verificado até agora, os próprios partidos políticos integram e participam de forma activa em todo o processo de recenseamento eleitoral, directamente por via dos seus delegados ou de forma indirecta através dos eleitos locais, já que estes fazem parte das comissões recenseadoras, por via de serem membros das juntas de freguesia.

Não podemos esquecer que as comissões recenseadoras assumem, como é de fácil entendimento, um papel importante em todo este processo e, por via disso, os próprios partidos políticos, já que estas comissões mais não são do que órgãos colegiais com uma composição político-partidária, atenta a qualidade de grande número dos membros que as integram.

Podemos verificar que a Lei atribui legitimidade processual activa aos próprios partidos políticos, pois estes podem ser parte em juízo nestes processos, de acordo com o disposto no artigo 63.º da LRE. Ainda no âmbito do contencioso, podemos referir a possibilidade de os partidos políticos legalmente existentes poderem constituir-se como assistentes nos processos por infracções criminais relativas ao

²³ O que desde logo nos parece mais de acordo com o princípio de igualdade de tratamento entre os diferentes partidos políticos.

recenseamento, nos termos e verificados os pressupostos previstos no artigo 82.º da LRE.

A função dos partidos políticos, no âmbito eleitoral, assume, assim, uma grande relevância.

Analisada que está a participação dos partidos políticos em grande parte do processo de recenseamento eleitoral, podemos concluir que o legislador pretendeu ver respeitado o princípio da igualdade de oportunidades entre os vários partidos políticos. Este princípio não é, no entanto, imposto de forma rígida e, por conseguinte, a Lei atende, nalgumas circunstâncias, ao facto de os partidos políticos terem assento parlamentar ou terem apresentado candidaturas a determinadas eleições. Estamos, em nosso entender, perante uma visão mais ténue ou relativa deste princípio²⁴.

1. 1. 2. O PROCESSO ELEITORAL

Optámos por tratar, por ora, apenas de dois momentos que assumem mais significado para o estudo da função eleitoral dos partidos políticos: a organização do processo eleitoral e a campanha eleitoral.

1. 1. 2. 1. ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL

Nesta fase podemos englobar vários momentos como sejam: o da marcação da data da realização do acto eleitoral, o da apresentação de candidaturas e o da constituição das assembleias de voto.

A) MARCAÇÃO DA DATA DA REALIZAÇÃO DO ACTO ELEITORAL

Compete ao Presidente da República marcar, «de harmonia com a lei eleitoral, o dia das eleições (...) dos Deputados à Assembleia da República (...)», de acordo com o disposto no artigo 133.º, alínea *b*), da Constituição e no artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Eleitoral para a Assembleia da República²⁵ (LEAR).

No que diz respeito às eleições para os órgãos das autarquias locais e atento o disposto no artigo 15.º, n.º 1, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais²⁶, cabe ao Governo da República, mediante decreto, a marcação do dia para a realização do acto eleitoral.

²⁴ Assim também MARCELO REBELO DE SOUSA, *in Portugal O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, ob. cit., página 668.

²⁵ Consta do disposto na Lei n.º 14/79, de 16 Maio, actualizada com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas legais: Lei n.º 8/81, de 15 Junho; Lei n.º 28/82, de 15 Novembro; Lei n.º 14-A/85, de 10 Julho; Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 Fevereiro; Lei n.º 5/89, de 17 Março; Lei n.º 18/90, de 24 Julho; Lei n.º 31/91, de 20 Julho; Lei n.º 55/91, de 10 Agosto; Lei n.º 72/93, de 30 Novembro; Lei n.º 10/95, de 7 Abril; Lei n.º 35/95, de 18 Agosto; Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 Junho; e pela Lei Orgânica 2/2001, de 25 Agosto.

²⁶ Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de Novembro, e pela Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de Agosto. *Vide* Declaração de rectificação n.º 20-A/2001, de 12 de Outubro, e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 243/2002, de 25 de Junho.

Os partidos políticos são antecipadamente, em regra, ouvidos pelo Presidente da República e pelo Governo, respectivamente, o que mais uma vez demonstra a sua importância no processo eleitoral.

B) APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS

Nas eleições para a Assembleia da República as candidaturas são apresentadas nos termos da Constituição²⁷ e da Lei²⁸ pelos partidos políticos, sendo os Deputados eleitos por listas plurinominais, nos termos do artigo 14.º da LEAR. Embora se estabeleça uma reserva no que diz respeito à apresentação das listas, estas podem, no entanto, integrar cidadãos que sejam independentes.

Nos termos do n.º 1 do referido artigo 21.º da LEAR, os partidos podem apresentar as candidaturas isoladamente ou em coligação, cabendo neste último caso aos órgãos competentes dos partidos²⁹ a obrigação de comunicação ao Tribunal Constitucional, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, para respectiva anotação.

No caso de a lista ser apresentada por coligação de partidos, exige-se a indicação do partido que propõe cada candidato, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, *in fine*, da LEAR.

Ainda nesta fase, podem os partidos políticos concorrentes às eleições no respectivo círculo reclamar para o juiz que recebeu as candidaturas³⁰ das decisões relativas à apresentação destas, nos termos do n.º 1 do artigo 30.º da LEAR, legitimidade que, como vimos, lhe advém da própria Lei Eleitoral. Podem reclamar enquanto entidades interventoras no processo eleitoral independentemente de terem igualmente legitimidade para tal os candidatos e os respectivos mandatários³¹.

No dia seguinte ao termo do prazo para apresentação de candidaturas, deve o mesmo juiz proceder ao sorteio das listas apresentadas, para lhes atribuir uma ordem nos boletins de voto, de acordo com o n.º 1 do artigo 31.º da LEAR. Para este efeito devem os partidos fazer-se representar pelos seus candidatos ou mandatários da lista.

No que diz respeito ao contencioso da apresentação de candidaturas duas linhas apenas para referir que as entidades agora estudadas — partidos políticos —, no âmbito da sua função eleitoral, são dotados de legitimidade para, querendo, interponem recurso contencioso para o Tribunal Constitucional³² das decisões finais do juiz relativas à apresentação de candidaturas, atento o disposto no artigo 33.º da LEAR.

Tratando-se de recurso contra a admissão de candidatura, podem os partidos políticos respectivos responder nos termos do n.º 2 do artigo 34.º da referida Lei Eleitoral.

De salientar que é lícita a desistência da lista que deve ser comunicada pelo partido proponente ao juiz respectivo verificadas as exigências dos n.ºs 1 e 2 do artigo 39.º da LEAR.

²⁷ Vide artigo 151.º, n.º 1.

²⁸ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 21.º da LEAR.

²⁹ Vide igualmente o n.º 1 do artigo 23.º da LEAR.

³⁰ De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 23.º da LEAR, compete ao juiz do círculo judicial com sede na capital do círculo eleitoral receber as listas de candidaturas, competindo-lhe igualmente verificar, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º, a regularidade do processo, a autenticidade dos documentos que o integram e a ilegibilidade dos candidatos.

³¹ De acordo com o disposto na 1.ª parte do n.º 1 do artigo 30.º da LEAR.

³² Tribunal competente, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, da referida Lei Eleitoral.

Releva neste momento notar que não se cria a possibilidade de apresentação de listas por cidadãos independentes ou por entidades não partidárias, sendo nesta fase que a função eleitoral dos partidos políticos mais significado assume porque se consubstancia num «monopólio» de intervenção. É, nestes termos, exigência constitucional que a mediação entre o poder e o cidadão seja feita através de entidades partidárias. Na opinião de MARCELO REBELO DE SOUSA, esta intermediação é crescente³³, com o respectivo *apagamento* dos candidatos e o seu *afastamento* dos eleitores. Alguns autores referem-se a este «monopólio»³⁴ dos partidos políticos como uma característica estruturante do Estado de partidos em que vivemos. Em nosso entender, este «monopólio» é uma das mais relevantes manifestações e consequências do importante papel ou função eleitoral desempenhado pelos partidos políticos.

O legislador constituinte, como é fácil de entender, *adoptou* deliberadamente o partido político, verdadeira instituição jurídico-política, como instrumento exclusivo de captação do sufrágio à excepção da eleição para o Presidente da República³⁵ e das eleições para os órgãos das autarquias locais³⁶.

Atento o que atrás se referiu e segundo MANUEL BRAGA DA CRUZ e MIGUEL LOBO ANTUNES³⁷, «O Parlamento unicameral não é um conjunto inorgânico de deputados, mas um conjunto estruturado de grupos parlamentares.» Talvez esta afirmação seja significativa do estado actual da nossa democracia representativa e da prevalência dos partidos no nosso sistema de governo.

No âmbito da apresentação das candidaturas à Assembleia da República, os candidatos a Deputados são escolhidos pelos directórios partidários, que os submetem à escolha do eleitorado ou, no dizer dos autores acima citados numa expressão por certo mais significativa, submetidos a *ratificação do eleitorado*³⁸.

A influência das direcções partidárias, muitas das vezes consideradas como verdadeiras sedes do poder político, é visível nesta fase, ou seja, ela existe hoje de forma inequívoca na elaboração das listas, mas não é exclusiva desta, bem pelo contrário, como podemos constatar pelo presente estudo.

A função eleitoral dos partidos políticos abrange uma ampla reserva de actuação em que se possibilita a exclusiva participação dos partidos, esquecendo a Constituição e a Lei outras formas de associativismo e de intervenção políticas.

Este «monopólio» não abrange, como vimos, as eleições para os órgãos das autarquias locais, já que se permite a apresentação de candidaturas não só pelos partidos políticos mas por outros grupos de cidadãos eleitores, nos termos do artigo 239.º, n.º 4, da Constituição e nos termos legalmente prescritos.

Para além desta situação que podemos considerar como excepcional, a Constituição prevê que, no caso da eleição do Presidente da República, os partidos políticos não sejam detentores do poder de apresentação de candidaturas, atentas a natureza do órgão e da eleição em causa e as funções que aquele visa desempenhar.

³³ Cfr. *Nos dez anos da Constituição*, ob. cit., Cap. XII, A revisão constitucional e partidarização do sistema de governo, página 207.

³⁴ Ou no dizer de MARCELO REBELO DE SOUSA «(...) o quase exclusivo partidário (...)», in *Nos dez anos da Constituição*, ob. cit. Capítulo XII, A revisão constitucional e a partidarização do sistema de governo, página 206.

³⁵ Atenta a natureza da eleição em causa.

³⁶ Nomeadamente de acordo com o disposto no artigo 239.º, n.º 4, da CRP.

³⁷ *In Portugal — O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, ob. cit., Parlamento, partidos e governo — acerca da institucionalização política, página 352.

³⁸ *Idem*.

É de salientar, no entanto, o facto de que a maior parte, se não a totalidade, das candidaturas à Presidência da República teve, até agora, apoio partidário ou surgiu mesmo no interior dos diversos partidos políticos³⁹.

Quanto às eleições para os órgãos das Regiões Autónomas — as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira —, a Lei Fundamental nada refere, podendo concluir-se, contudo, que se aplica, por analogia, a reserva constitucional de apresentação de candidaturas por parte dos partidos políticos no âmbito da sua função eleitoral⁴⁰.

A abrangência desta reserva de actuação e «monopólio» dos partidos políticos pode colocar em causa, em nosso entender, um princípio que consideramos estruturante de um Estado de Direito democrático — o princípio da participação política directa dos cidadãos, atento o disposto nos artigos 48.º e 109.º da CRP⁴¹. Contudo, não deixamos de considerar que a solução consagrada pelo legislador assume contornos mais pragmáticos do que aqueles que em tese poderemos defender. A estabilidade política e governativa passa também pela intermediação político-partidária e pela disciplina que esta acarreta.

C) A CONSTITUIÇÃO DAS ASSEMBLEIAS DE VOTO

A cada freguesia corresponde uma assembleia de voto que pode ser dividida em secções de voto se o número de cidadãos eleitores assim o exigir, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 40.º da LEAR.

Em cada uma das assembleias ou secções de voto é constituída uma mesa para promover e dirigir as operações eleitorais, de acordo com o estipulado no artigo 44.º n.º 1 do mesmo diploma. É neste quadro que nos surge a possibilidade de, nos termos do disposto no artigo 45.º, existir em cada assembleia ou secção de voto um delegado e respectivo suplente de cada lista de candidatos às eleições, apresentada obrigatoriamente e por imposição constitucional por partidos políticos. Assim, estes

³⁹ Neste sentido MARCELO REBELO DE SOUSA, *in Nos dez anos da Constituição*, ob. cit., Capítulo XII, *A revisão constitucional e a partidarização do sistema de governo*, página 210, em que claramente refere: «A prática constitucional posterior a 1982 confirmaria esta tendência (n/ n. de alargamento notório do papel dos partidos políticos), culminando no *patrocínio partidário «de facto»* (itálico nosso) em relação às próprias candidaturas presidenciais, concebidas pela Constituição como realidade autónoma da actuação do sistema de partidos.

⁴⁰ Posição idêntica tem JORGE MIRANDA, *in Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, ob. cit., Capítulo XIII cit., pág. 490, considerando este autor que, atenta a função constitucionalmente definida, não seria possível, sem inconstitucionalidade, subtrair-lhes o poder de apresentação de candidaturas. Neste sentido MARCELO REBELO DE SOUSA, *in Estudos sobre a Constituição*, ob. cit. «Os Partidos Políticos na Constituição», página 63, em que refere que o direito de apresentação de candidaturas como princípio geral se aplica igualmente aos órgãos do poder político não soberanos de base electiva, v.g. as Assembleias Legislativas Regionais (n/ n. antigas Assembleias Regionais e actualmente Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas) e, página 64, em que claramente refere «Ainda como reflexo do mesmo princípio, deve entender-se que a Constituição veda que a lei ordinária impeça a apresentação de candidaturas pelos partidos às eleições para os órgãos do poder local baseados no sufrágio universal e directo.».

⁴¹ Posição contrária, aliás, à de JORGE MIRANDA, a propósito da anotação feita ao artigo 47.º, n.º 2, da CRP (versão originária), *in Estudos sobre a Constituição*, Volume 1.º, ob. cit., página 375, em que afirma que «O relevo dado pela Constituição aos partidos políticos na estrutura do Estado (artigos 3.º, n.º 3, e 117.º, entre outros) *não prejudica* (itálico nosso) o princípio da participação política directa dos cidadãos (artigos 49.º, n.º 1, e 112.º).».

delegados também são político-partidários porque são indicados directamente pelos candidatos ou pelos mandatários partidários⁴² das respectivas listas. Podem aqueles ser indicados até ao décimo oitavo dia anterior às eleições⁴³. Caso a indicação não seja efectuada, não é lícito aos partidos políticos impugnarem as eleições, como bem refere o n.º 3 do artigo 46.º da LEAR.

Estes delegados gozam de amplos poderes de participação e fiscalização dos diversos actos. Assim, compete-lhes participarem na designação dos membros da mesa das assembleias ou das secções de voto, de acordo com o preceituado no n.º 1 do artigo 47.º da LEAR. Na falta de acordo, tem o delegado partidário a faculdade de nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, propor por escrito dois cidadãos por cada lugar ainda vago, procedendo-se à escolha na presença dos delegados das listas concorrentes à eleição. Se algum cidadão eleitor reclamar contra a escolha efectuada e se esta reclamação for atendida procede-se a nova designação na presença dos delegados dos partidos⁴⁴.

Atento o n.º 4 do artigo 48.º da LEAR, se for impossível a constituição da mesa, o presidente da junta de freguesia designa, mediante acordo unânime dos delegados de listas, outros membros para integrarem a mesma.

A transparência de todo o processo eleitoral exige sempre a presença e a participação activa dos partidos políticos e seus delegados.

Os partidos políticos assumem, através da sua função eleitoral, um papel interventor activo que permite a todos os intervenientes no processo eleitoral a confiança nos resultados desse mesmo processo e actos eleitorais.

O artigo 50.º, n.º 1, da LEAR estabelece nas suas várias alíneas os poderes e os direitos de que são titulares os delegados das listas e que são os seguintes:

i) Poder de fiscalização das operações eleitorais — consagrado na alínea *a*), vem expressamente prever a possibilidade de os delegados partidários poderem ocupar os lugares mais próximos da mesa para que possam exercer de forma conveniente os respectivos poderes de fiscalização atribuídos por lei;

ii) Direito de audição — tem suporte legal na alínea *c*) e prevê que os delegados devam ser ouvidos em todas as questões e problemas que ocorram durante o funcionamento da mesa da assembleia de voto, surgindo como consequência do princípio da audição dos interessados, pois os partidos são também os *destinatários* do acto eleitoral;

iii) Poder de certificação — nos termos da alínea *e*), podem os delegados das listas «assinar as actas, rubricar, selar e lacrar todos os documentos respeitantes às operações eleitorais», ou seja, podem atestar da veracidade dos actos que presenciaram;

iv) Direito de informação e de consulta — que permite aos delegados obter as certidões que entenderem durante o decurso das operações de votação e apuramento. De acordo com o disposto nas alíneas *f*) e *b*), podem aqueles a todo o momento consultar as cópias dos cadernos de recenseamento; e

⁴² De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 46.º da LEAR; o n.º 2 do mesmo artigo exige que com a indicação seja entregue uma credencial (entregue antecipadamente) e que deve ser preenchida pelo partido político ou coligação.

⁴³ Atento o disposto na 1.ª parte do n.º 1 do artigo 46.º da LEAR.

⁴⁴ Como se pode constatar pelo disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 47.º da LEAR.

v) Imunidade criminal — já que, nos termos do n.º 1 do disposto no artigo 50.º-A, os delegados das listas não podem ser detidos durante o funcionamento das assembleias a não ser nas condições estipuladas por lei.

1. 1. 2. 2. A CAMPANHA ELEITORAL

As campanhas eleitorais têm um período próprio determinado pela Lei⁴⁵, mas na prática os períodos de propaganda são bem mais alargados, porque os partidos políticos, ou os candidatos, lançam verdadeiras vagas de pré-campanha de acordo com as disponibilidades financeiras.

A campanha eleitoral pode ser levada a cabo livremente em todo o território nacional, sendo realizada pelos partidos políticos e respectivos candidatos de acordo com o preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 54.º da LEAR.

Durante a campanha eleitoral é mais notória a exigência legal de observância de determinados princípios que são os orientadores de toda a intervenção partidária nesta fase.

Assim, os artigos 56.º, 57.º e 58.º da LEAR consagram respectivamente a igualdade de oportunidades das diferentes candidaturas em presença; a neutralidade e a imparcialidade das entidades públicas; e as liberdades de expressão e de informação.

As entidades públicas e privadas estão obrigadas a dar igual tratamento às diversas candidaturas em presença, estando ainda as primeiras impedidas de intervir na campanha eleitoral ou de praticar actos que, directa ou indirectamente, afectem as candidaturas em presença. Devem as entidades públicas assumir uma posição passiva em relação a todos os candidatos de forma a assumirem, atenta a sua natureza colectiva, a neutralidade e a imparcialidade exigidas pela lei.

Durante a campanha estão ainda os órgãos competentes dos partidos políticos vinculados à entrega do aviso previsto na alínea *a*) do artigo 59.º da LEAR, caso entendam promover reuniões, comícios ou similares em lugares públicos. Esta norma estabelece disposições sobre o direito de reunião para fins eleitorais e no período da campanha eleitoral, as alíneas *c*) e *d*) prevêm situações específicas em que os órgãos partidários devem ser informados e a alínea *e*) mais não é do que uma consequência dos princípios da igualdade e da não discriminação, nela se prevendo que a utilização dos lugares públicos deva ser repartida igualmente pelos diferentes concorrentes.

Durante este período podem os partidos políticos e as coligações aceder a espaços gratuitos para propaganda eleitoral na televisão e nas estações de rádio, tanto públicas como privadas⁴⁶, segundo o n.º 1 do artigo 62.º da LEAR. A este direito de acesso chama a lei «direito de antena». As diversas alíneas do n.º 2 do mesmo artigo consagram os tempos de emissão que estes órgãos de comunicação social devem reservar aos partidos políticos para exercício do seu direito de antena consagrado legalmente.

Quanto à distribuição dos tempos de emissão reservados aos partidos políticos é claro o disposto no artigo 63.º da LEAR no que diz respeito aos critérios a que deve presidir esta atribuição.

⁴⁵ O período de campanha eleitoral para a eleição dos Deputados da Assembleia da República inicia-se no 14.º dia e termina às 24 horas da antevéspera do dia designado para as eleições, nos termos do artigo 53.º da LEAR.

⁴⁶ Em tempos chegou a discutir-se se as televisões privadas estão também obrigadas a este ónus.

A própria LEAR prevê a existência de espaços cedidos pelas autarquias locais, destinados à afixação de cartazes e afins, não carecendo, no entanto, de qualquer autorização e nem sequer é necessária qualquer comunicação às autoridades administrativas conforme o disposto no n.º 3 do artigo 66.º da LEAR.

Nos termos do artigo 69.º, n.º 1, do mesmo diploma a utilização dos tempos de antena, das salas e restantes espaços para reuniões e comícios e dos espaços para afixação de propaganda política é gratuita, cabendo inteiramente ao Estado o encargo de indemnizar as entidades privadas dos eventuais lucros cessantes, de acordo com o disposto no n.º 2 do mesmo artigo.

Prosseguindo a nossa análise, podemos verificar que os partidos políticos podem requerer a instalação de telefone a partir da data de apresentação das candidaturas e deve ser este instalado no prazo de 8 dias, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 73.º da LEAR.

Os partidos políticos, embora entidades de natureza privada, são titulares, quando actuam ao abrigo da sua função eleitoral, de um conjunto de direitos que o Estado lhes reconhece e que, no entanto, lhes não alteram a natureza. Mais uma vez os partidos políticos aparecem revestidos de direitos e privilégios que, atenta a sua natureza jurídica privada, somente são justificáveis atentos os importantes fins públicos que prosseguem ao abrigo da sua função eleitoral.

Todos os direitos e poderes de que os partidos políticos são hoje em dia destinatários por excelência, e que temos analisado até aqui, suportam estas nossas afirmações.

A análise que efectuámos ao enquadramento normativo existente e regulador de alguns dos momentos mais significativos e demonstrativos da função eleitoral dos partidos políticos pode levar-nos a concluir que se à primeira vista a sua intervenção é considerada excessiva não a podemos considerar como totalmente desnecessária.

A função eleitoral dos partidos políticos, que se traduz em inúmeras intervenções eleitorais, é disso o melhor exemplo.

1. 2. A COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Seja-nos permitida, agora, uma breve referência a uma entidade relevante para o desenrolar do processo eleitoral e onde se faz sentir a presença e a intervenção dos partidos políticos — a Comissão Nacional de Eleições (CNE).

A CNE é o órgão superior da administração eleitoral com competência para disciplinar e fiscalizar todos os actos de recenseamento e operações eleitorais para órgãos electivos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu, bem como no âmbito do instituto do referendo, não sendo, no entanto, um órgão executivo⁴⁷.

Atento o disposto na alínea b) do artigo 2.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, a CNE é composta por cidadãos de reconhecido mérito, a designar pela Assembleia da República, integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar. Desta forma, a CNE, embora órgão independente da Administração, não deixa de ter uma composição em parte político-partidária, o que mais uma vez demonstra um considerável peso da máquina partidária na Administração eleitoral que

⁴⁷ A estrutura executiva do processo eleitoral foi até há bem pouco tempo exercida pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE), que veio a ser extinto por fusão. As atribuições encontram-se hoje na Direcção-Geral da Administração Interna.

somente encontra uma justificação plausível no passado político do Estado Novo e na falta de confiança que, porventura, ainda possa existir na Administração eleitoral.

O Tribunal Constitucional referiu-se à CNE como um órgão *sui generis* da Administração eleitoral, mas independente do Governo e não integrando a Administração deste dependente⁴⁸.

1. 3. OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Analisadas que estão as diferentes fases do processo eleitoral, em que assume particular relevo a participação dos partidos políticos e o respectivo enquadramento normativo, podemos sistematizar e concluir pelos princípios que regem a intervenção destes no exercício da função eleitoral e que em nosso entender são os seguintes:

1. 3. 1. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO ACTIVA

Este princípio está patente na intervenção dos partidos políticos ao longo de todo o processo eleitoral e é estruturante do mesmo. Para além da participação activa dos partidos políticos, estes integram algumas das estruturas essenciais para a realização do acto eleitoral. Por isso, tudo isto traduz manifestações do princípio da participação política, que é tão cara ao actual Estado de Direito democrático.

Podemos assim afirmar, sem reservas, que os partidos políticos, mais do que participarem activamente ao abrigo do seu papel ou função eleitoral, integram, como vimos, o próprio sistema e a sua ausência pode bloquear a eficácia e a própria existência digna de todo processo eleitoral.

Os partidos políticos são sujeitos interventores e detêm, como vimos, um monopólio de apresentação de candidaturas, à excepção da eleição presidencial e da eleição dos órgãos das autarquias locais.

Este princípio, que norteia a intervenção partidária em todo o processo eleitoral e que assume alguma relevância no estudo do papel eleitoral dos partidos políticos, está, como podemos verificar, consagrado nos diversos diplomas legais que regulam a matéria do Direito Eleitoral. O próprio projecto do Código Eleitoral, elaborado por uma comissão de juristas independentes, ressalva a participação e a intervenção dos partidos em todo o processo⁴⁹.

1. 3. 2. O PRINCÍPIO DA FISCALIZAÇÃO

As leis eleitorais atribuem importantes mecanismos de controlo aos partidos políticos através dos candidatos e delegados partidários legitimando-os a intervirem activamente em variados momentos do processo e acto eleitorais, conforme se pode ver pelos amplos poderes que neste campo são atribuídos aos partidos políticos quer, pela Lei do Recenseamento Eleitoral quer pelas várias Leis Eleitorais.

⁴⁸ No Acórdão n.º 165/85, de 24 de Setembro de 1985, in *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 233, de 10 de Outubro de 1985.

⁴⁹ Vide a propósito, entre outros, o disposto no artigo 52.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, quanto à composição das comissões recenseadoras; artigo 60.º, quanto aos direitos dos partidos políticos, e artigo 89.º, n.º 1, quanto à possibilidade de os partidos políticos reclamarem dos cadernos eleitorais.

1. 3. 3. OS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO.

Na sua intervenção, os partidos políticos e respectivas candidaturas devem ser tratados de forma não discriminatória durante todo o processo eleitoral como garantia de verdadeira e também plena democracia política.

As poucas diferenças de tratamento que a lei estabelece atendem ao facto de os partidos estarem ou não representados na Assembleia da República.

1. 4. O EXERCÍCIO PRIVADO DE FUNÇÕES PÚBLICAS

JORGE MIRANDA e MARCELO REBELO DE SOUSA concordam que os partidos políticos desempenham, ao abrigo do seu papel eleitoral, funções de natureza constitucional, logo facilmente caracterizáveis como públicas. Quanto a isto não surgem dúvidas ou querelas doutrinárias, existindo um consenso nesta matéria.

De igual forma, não podemos negar que os partidos políticos no nosso ordenamento jurídico-constitucional são entidades privadas.

Em nosso entender, destas duas premissas podemos partir para uma conclusão que de verdadeiramente inovadora tem o facto de conciliar ambas as posições. É a consagração do exercício privado de funções públicas constitucionais, figura essa estudada mais aprofundadamente pelos administrativistas, mas que aqui assume pleno significado, corrigido com as necessárias adaptações.

Esta nossa conclusão levar-nos-á a considerar que o exercício privado de funções público-constitucionais, demonstrado pela função eleitoral dos partidos políticos, permite integrar os partidos políticos na Administração eleitoral independente do Estado quando e apenas na medida do exercício daquelas funções.

III — A NATUREZA POLÍTICO-JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. A NATUREZA PRIVADA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Não pretendemos efectuar aqui uma descrição exaustiva de todas as teses e dos diferentes autores que as elaboram, explicativas da natureza jurídica dos partidos políticos. Optamos, no entanto, por analisá-las e retirar daí algumas conclusões que mais de perto beneficiam este estudo sobre a função eleitoral dos partidos políticos.

A primeira ideia com que devemos partir para esta análise é a de que os partidos políticos são, nos termos da Lei, entidades de tipo associativo dotadas de personalidade jurídica⁵⁰ e regem-se pelas normas estabelecidas na Lei dos Partidos Políticos.

A Lei dos Partidos Políticos refere no seu artigo 1.º que estas instituições «(...) concorrem para a livre formação e o pluralismo de expressão da vontade popular

⁵⁰ O reconhecimento, com atribuição da personalidade jurídica, e o início das actividades dos partidos políticos dependem de inscrição no registo existente no Tribunal Constitucional, de acordo com o disposto no artigo 14.º da Lei dos Partidos Políticos; exige-se igualmente que o requerimento seja apresentado por pelo menos 7500 cidadãos eleitores, de acordo com o n.º 1 do artigo 15.º do mesmo diploma.

e para a organização do poder político, com respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.»

Os partidos são entidades privadas, mas cada vez mais regidos pelo Direito Público⁵¹, atenta a natureza específica das suas funções.

2. OS PARTIDOS POLÍTICOS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL INDEPENDENTE DO ESTADO?

Atenta a análise efectuada e concluindo que os partidos políticos mais do que participarem activamente em todo o processo eleitoral integram-no e são indispensáveis nas tomadas de decisão, poderemos concluir que são eles mesmos órgãos ou entidades do Estado? Serão eles entidades integrantes de uma Administração eleitoral independente do Estado? Algumas destas questões já foram respondidas.

JORGE MIRANDA considerou exagerado realçar dessa forma a sua posição na *democracia liberal*⁵², a não ser em caso de partido único, embora o mesmo autor refira que muito se discute na Doutrina, devido «(...) à participação indispensável na tomada de decisões (...)».

Contra a doutrina que os considera como órgãos do Estado está MARCELO REBELO DE SOUSA, que classifica os partidos políticos como associações de Direito Privado, embora de regime especial⁵³.

Contra esta tese⁵⁴ está igualmente JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO que afirma taxativamente que «(...) os partidos políticos, embora tenham relevância constitucional, não são instituições constitucionais, (...) e muito menos *órgãos do Estado*, (...) mas sim associações privadas a quem são reconhecidas funções constitucionais (...)»⁵⁵.

Analizados todos os suportes legais, releva, em nosso entender, que os partidos políticos são entidades com tutela constitucional incumbidas de altos encargos políticos, dos quais se destacam as eleições pela importância que assumem num regime e num Estado de Direito democrático.

São os partidos políticos que o mais das vezes são directamente, enquanto tais, ou indirectamente, através dos seus representantes ou delegados, designados para o exercício de funções públicas, situando-nos, assim, em nosso entender, no quadro de exercício privado de funções públicas, atenta a natureza privada dos partidos políticos que aqui não discutimos e com a qual concordamos.

Não é de estranhar, pois, que o Estado assegure eficácia e qualidade às funções destas entidades constitucionalmente previstas e que alguns autores chegam mesmo a considerar como «órgãos estatais», através (entre outras formas) de um financiamento

⁵¹ Neste sentido, JORGE MIRANDA, in *Ciência Política*, ob. cit., página 249, «(...) por consciência das suas funções na ordem política e imperativo de moralidade, liberdade e igualdade entre eles.»

⁵² Cfr. *Ciência Política*, ob. cit., página 251.

⁵³ In *Portugal O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, ob. cit. página 671, onde diz que estes «(...) não são entidades públicas e muito menos órgãos ou estruturas do Estado (...)».

⁵⁴ De considerar os partidos políticos órgãos do Estado.

⁵⁵ In *Nação e Defesa*, Revista de assuntos políticos, económicos, científicos e militares, Instituto de Defesa Nacional, Ano IV, n.º 10, Abril-Junho de 1979, Ordem Constitucional, Direitos Fundamentais e Partidos Políticos, página 98.

específico aos partidos políticos e cuja fonte é o Orçamento do Estado. Aliás, a questão do financiamento dos partidos serve para alguns autores argumentarem que estes são órgãos do Estado.

Em nosso entender, não podemos afastar a natureza privada destas instituições político-jurídicas que são os partidos políticos, mas não podemos ignorar que nos encontramos no âmbito específico do exercício privado de funções públicas, logo podemos considerar que estes integram, de forma *sui generis*, uma Administração eleitoral independente do Estado da qual não é o Governo o órgão de topo, ou seja, uma Administração que, pela sua natureza, pelas entidades que a integram e pelos fins que prosseguem, é obrigatoriamente independente de qualquer outro poder, sindicável pelo poder jurisdicional, como é usual em qualquer Estado de Direito democrático.

Releva ainda notar que a Constituição e a Lei lhe atribuem uma ampla margem de poderes, bem como um amplo leque de benefícios e privilégios, sendo assim legítimo, em nosso entender, que o Estado possa intervir através dos seus órgãos de fiscalização da legalidade que são, por excelência, os Tribunais.

A organização administrativa está vinculada ao princípio da descentralização, nos termos do disposto no artigo 267.º, n.º 2, da CRP, que é justificativo das Administrações indirecta institucional ou associativa e autónoma do Estado. Segundo JORGE MIRANDA⁵⁶, o princípio democrático representativo fundamenta a Administração eleitoral.

A CNE é o órgão de topo⁵⁷ desta Administração, que é independente do Governo embora as suas deliberações e os seus actos estejam sujeitos à sindicabilidade pelos órgãos jurisdicionais, mas entre este órgão e os partidos políticos não existe qualquer vínculo administrativo, designadamente de natureza hierárquica.

Cada vez mais a Administração eleitoral deve ser analisada como um corpo único⁵⁸ que integra entidades e órgãos de diferentes naturezas, mas que têm um único objectivo comum: a realização da verdadeira democracia.

CONCLUSÕES FINAIS

1. Os partidos políticos assumem na fase do recenseamento um papel de participação activa e de controlo, integrando todo o sistema, que se traduz por excelência no seguinte:

1.1. Susceptibilidade de indicação de delegados às comissões recenseadoras e possibilidade de colaboração de todos os partidos, desde que legalmente constituídos, com as entidades recenseadoras;

1.2. Fortes poderes de fiscalização de todo o recenseamento eleitoral; e

1.3. Susceptibilidade de se constituírem como assistentes nos processos por infracções criminais relativos ao recenseamento eleitoral.

2. Os partidos políticos desempenham um papel específico, pois estabelecem a mediação entre os cidadãos e o poder político e são, no entender de JORGE MIRANDA, «(...) os veículos de participação por excelência dos cidadãos na vida pública.»⁵⁹.

⁵⁶ *In O Direito*, Ano 124.º, III Volume, (Julho-Setembro), 1992, página 336.

⁵⁷ No dizer de JOSÉ MAGALHÃES é o órgão superior da administração eleitoral, *in Dicionário da Revisão Constitucional*, Publicações Europa-América, 1989, página 35.

⁵⁸ Neste sentido *vide IV Anos de Mandato — 1988/1991*, ob. cit., página 55.

⁵⁹ Cfr. *Ciência Política*, ob. cit., pág. 253.

3. Portugal é hoje, em consequência da larga reserva eleitoral atribuída aos partidos políticos no âmbito da sua função eleitoral, um Estado democrático de partidos⁶⁰, onde se verifica uma partidarização de todo o processo eleitoral em sentido amplo.

3. 1. A reserva dos partidos políticos no âmbito da sua função eleitoral engloba, entre outras, a susceptibilidade de organização do poder político.

4. Os partidos políticos, atenta a sua representatividade eleitoral, participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, atento o disposto no n.º 1 do artigo 114.º da Constituição⁶¹.

5. Podemos concluir que existe uma hiperpartidarização da vida política e do processo eleitoral, em grande parte consequência da ampla margem de participação (quase exclusiva) dos partidos em todo o decorrer do processo eleitoral, directamente relacionada com a desconfiança gerada por 50 anos de regime de partido único⁶², em que se desvalorizaram os partidos políticos e os direitos da oposição⁶³.

5. 1. Podemos concluir pela partidarização integral de todo o processo eleitoral desde o recenseamento até ao escrutínio e possíveis litígios eleitorais, passando pela fiscalização de todo o processo.

6. A exigência do regime democrático em ver consagrada constitucionalmente a faculdade de apresentação de candidaturas por parte de cidadãos ou entidades não partidárias, embora com consequências talvez nefastas no funcionamento das instituições⁶⁴, não se pretendendo, contudo, uma subalternização do papel dos partidos políticos.

6. 1. Necessidade de reforçar os direitos dos cidadãos e abrir o sistema político à intervenção destes, regulando por lei a forma da sua intervenção e mesmo de fiscalização do processo eleitoral.

7. As considerações que atrás fizemos levam-nos a concluir por uma importância notória do papel eleitoral dos partidos políticos, com destaque no campo da fiscalização e do acompanhamento do recenseamento eleitoral⁶⁵, do acto eleitoral e

⁶⁰ Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, in *Nos dez anos da Constituição*, ob. cit., Cap. XII, cit., página 210.

⁶¹ Cfr. JORGE MIRANDA, in *Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, ob. cit., Cap. XIII, «O Direito Eleitoral na Constituição», Livraria Petrony, 1978; in *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Volume, ob. cit., Cap. IX, cit., página 179.

⁶² Neste sentido, JORGE MIRANDA, in *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Volume, ob. cit., Cap. IX, cit., página 177 e MARCELO REBELO DE SOUSA, in *Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, ob. cit., «Os partidos Políticos na Constituição», página 61 no que diz respeito ao texto constitucional originário de 1976. O mesmo autor faz uma análise semelhante, mas actualizada a propósito do texto constitucional que resultou da revisão constitucional de 1982, cfr. *Nos dez anos da Constituição*, organização de JORGE MIRANDA, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1986, «A revisão constitucional e a partidarização do sistema de governo».

⁶³ Segundo JORGE MIRANDA, «Um «mau passado» (...) de fraudes sucessivas e de descrédito dos actos eleitorais (...)», in *O Direito*, Ano 124.º, 1992, III, (Julho - Setembro), página 329.

⁶⁴ Não seriam fáceis os consensos numa Assembleia em que cada Deputado defendesse interesses diferentes e sem que existisse uma disciplina partidária.

⁶⁵ Integrando mesmo o sistema, v.g. a composição das comissões recenseadoras.

respectivo escrutínio, complementarmente, assumindo-se como partes em tribunal ou constituindo-se como assistentes em determinados processos.

8. O papel eleitoral dos partidos políticos contempla a possibilidade de estes *integrarem* órgãos, como a CNE, que desempenham funções importantes em matéria eleitoral, principal campo de actuação destes mesmos partidos no âmbito da função em estudo.

9. A Constituição e a Lei continuam a acentuar a partidarização de todo o processo eleitoral em consequência da ampla reserva de actuação que está atribuída (em exclusivo) aos partidos políticos, reconhecendo a Constituição o monopólio político destes e o seu carácter nacional como peças integrantes do nosso Direito Eleitoral.

10. Os partidos políticos são entidades constitucionais incumbidas de grandes e altos encargos, entre os quais as eleições.

11. Em termos *jus constituendo*, dever-se-ia administrativizar todo o processo de recenseamento eleitoral, como, aliás, acontece em outros Estados da União. Passados que estão 30 anos após o nascimento da Democracia em Portugal, não faz sentido continuar a existir um excessivo peso político-partidário que era apenas, temporal e conjunturalmente, justificável por motivos de desconfiança vindos do anterior regime.

12. Os partidos políticos podem, em nosso entender, ser considerados entidades privadas integrantes da Administração eleitoral independente do Estado, pois exercem funções de natureza pública sem em nada alterarem a sua natureza privada.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas do — *Curso de Direito Administrativo*. Volume I. 2.^a edição. Livraria Almedina. Coimbra. 1994.
- AMARAL, Diogo Freitas do — *Direito Administrativo*. Volume IV. Lições aos alunos do curso de Direito, em 1987/1988. Lisboa.
- CAETANO, Marcello — *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I. 6.^a edição revista e ampliada por Miguel Galvão Teles. Reimpressão. Livraria Almedina. Coimbra. 1989.
- CANOTILHO, J. J. Gomes — *Direito Constitucional*. 6.^a edição revista. Livraria Almedina. Coimbra. 1993.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes — *Ordem Constitucional, Direitos Fundamentais e Partidos Políticos*. Nação e Defesa. Ano IV. N.º 10. Abril-Junho de 1979.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital — *Fundamentos da Constituição*. Coimbra Editora. 1991.
- COELHO, Mário Baptista (coordenação de) — *Portugal — O Sistema Político e Constitucional 1974 — 1987*. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa. 1989.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo — *Estudos de Direito Constitucional*. Edição Revista Forense. 1957.

- MAGALHÃES, José — *Dicionário da Revisão Constitucional* Publicações Europa-América. 1989.
- MIRANDA, Jorge — *Ciência Política*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. 1983/1984.
- MIRANDA, Jorge — *Estudos sobre a Constituição*. 1.º Volume. Livraria Petrony. 1977. Cap. X, «O quadro de direitos políticos da Constituição», Anotações diversas.
- MIRANDA, Jorge — *Estudos sobre a Constituição*. 2.º Volume. Livraria Petrony. 1978. Cap. XIII, «O Direito Eleitoral na Constituição».
- MIRANDA, Jorge — *Sobre a Comissão Nacional de Eleições*. O Direito. Ano 124.º. 1992. III. Páginas 329 a 336.
- MIRANDA, Jorge (coordenação) — *Nos dez anos de Constituição*. Imprensa Nacional Casa da Moeda. 1986.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de — «*Os partidos políticos na Constituição*». Estudos sobre a Constituição. 2.º Volume. Livraria Petrony. 1978. Cap. III.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de — *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*. Livraria Cruz. Braga. 1983.
- VITORINO, António — *Constituição da República Portuguesa*. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. 1989.

OUTROS RECURSOS

CNE — *IV Anos de Mandato — 1988/1991*

CNE — *20 anos*. Edição da Comissão Nacional de Eleições