

Manuel MONTEIRO, *Do Recenseamento Eleitoral em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2012, 478 pp.

A obra que se pretende aqui gloriosar aborda de forma exaustiva e criteriosa o recenseamento eleitoral [= RE] em Portugal, passando a constituir um elemento indispensável e assíduo para qualquer académico ou estudioso que, doravante, se pretenda debruçar sobre esta temática em particular ou do Direito eleitoral em geral. A carreira política e académica do autor dispensa qualquer apresentação cerimoniosa, de forma que seria despropositado entrar aqui em encómios hiperbólicos. Limitar-me-ei, por isso, a uma análise muito sucinta e objectiva da obra acabada de dar à estampa.

Trata-se do texto apresentado como tese de doutoramento em Ciência Política, à Universidade Lusíada de Lisboa (Portugal), fruto de um labor árduo, minucioso e detalhado que o autor divide em três partes: primeira parte reservada ao *Recenseamento Eleitoral em Portugal*; a segunda parte dedicada ao *Recenseamento Eleitoral Enquanto Suporte da Democracia Representativa*; e a terceira parte sobre o *Recenseamento Eleitoral um Direito de Livre Exercício*. Cada uma destas partes surge dividida em vários capítulos, que, por sua vez, se apresentam subdivididos em múltiplos títulos.

A finalidade da primeira parte é dar uma perspectiva cronológico-co-crítica dos actos e da legislação que caracterizaram o RE em Portugal, desde a sua mais remota génese até à actualidade. Antes de entrar propriamente na parte histórica de Portugal, o autor não escusa uma breve referência aos *census populi* da Antiguidade romana. Num tempo em que a sanção tanto podia ser premial como severamente negativa: o escravo, com o consentimento do seu dono, podia alcançar a liberdade e a cidadania através de simples inscrição no *census*; mas, em contrapartida, a renúncia dolosa à inscrição no *census* era entendida como recusa do cidadão a formar parte da comunidade e punida com a escravatura. Por outras palavras, o *incensus* era punido com a perda da sua personalidade e capacidade jurídica, passando à mera condição de escravo.

Para o território que viria a integrar o reino de Portugal, mas ainda antes da sua fundação, Manuel Monteiro chama à colação (i) o censal elaborado no século XI para a região do Entre Lima e Ave, pelo arcebispo de Braga, D. Pedro. Após a fundação, os registos consignados variam, desde (ii) o rol de tabeliães e as inquirições gerais, para o sécu-

lo XIII; *(iii)* o arrolamento medieval dos besteiros do conto, desde o reinado de D. Dinis (1279-1324); *(iv)* os primeiros registos paroquiais, da primeira metade do século XVI, muito antes da obrigatoriedade canónica imposta pelo Concílio de Trento; *(v)* o numeramento de D. João III, levado a cabo durante o ano de 1527; passando para *(vi)* os censos dos séculos XVIII (1732, 1770 e 1776) e XIX (1801, 1802 e 1811), anteriores às eleições para as Cortes Constituintes de 1820. De permeio, fica inconcussa referência *(vii)* à primeira «lei eleitoral» portuguesa —a *ordenação dos pelouros* de 12 de Junho de 1391, caída da pena de el-rei D. João I. O concretizar do ditado por esta incipiente lei eleitoral do *Mestre de Avis* (1391) viria a ser desenvolvido pelo regimento dos corregedores de 12 de Setembro de 1418, com um preceituado que estará muito próximo da mais remota lei do RE português, embora contemplando apenas a capacidade eleitoral passiva. O procedimento, em resumo, pressunha:

*i)* Chamar à câmara ou casa do concelho os juízes, vereadores, procurador e homens bons para, com o acordo deles, eleger seis homens bons (chamados *elegedores*) jurados aos Evangelhos que, apartados em três duplas, fizessem três róis, a entregar ao corregedor, com os nomes dos que poderiam ser juízes, vereadores, procuradores, coudéis, escri-

vães da câmara e órfãos e juízes dos órfãos (onde o ofício não estivesse acoplado ao de juiz ordinário);

*ii)* Apresentados os róis na reunião plenária, o corregedor devia examiná-los e concertá-los uns com os outros, em presença dos oficiais do ano anterior e dos homens bons, até chegar a uma redacção final, assente em livro a enviar ao monarca.

*iii)* Para os ofícios concorriam todos os fidalgos, vassalos e cidadãos moradores no local.

*iv)* Segue-se a feitura dos pelouros, de seguida metidos nos respectivos sacos de juízes, vereadores, procuradores, coudéis, escrivães da câmara e dos órfãos e juízes dos órfãos. No entanto, onde por costume se elegia um juiz fidalgo e outro cidadão, deviam ser metidos em dois sacos apartados, para que, efectivamente, se cumprisse a tradição.

*v)* Por fora de cada saco seria cosido o título do ofício.

*vi)* Todos os sacos seriam fechados numa arca de duas fechaduras diferentes, ficando uma chave com um dos juízes e a outra com um dos vereadores.

*vii)* Não se poderia mexer nos sacos, salvo no caso de acrescentarem eventuais candidatos por casamento ou por virem morar para a terra, que deveriam ser metidos no pelouro e saco respectivo. Estas eventuais alterações deviam ser comunicadas ao corregedor, quando andasse em visita pela comarca.

viii) No dia das eleições, por foro ou costume, deviam apregoar o concelho e, perante todos os presentes, um homem simples meteria a mão no saco, revolvendo bem os pelouros, antes de tirar os pelouros suficientes para preencher cada um dos ofícios.

ix) Os juízes de fora, nos lugares onde os havia, são extintos a partir deste diploma; procedendo-se, de imediato, à respectiva eleição por pelouros. Os outros oficiais manter-se-iam até ao termo dos mandatos.

x) Os novos juízes eleitos deviam proceder, no prazo de um mês, à inquirição sobre os juízes antecedentes. Terminada a diligência, tinham o prazo de 15 dias para a enviar ao monarca, cerrada e com o selo do concelho, sob pena dos ofícios.

xi) O coudel, o juiz dos órfãos, o escrivão dos órfãos e o da câmara deviam ser escolhidos para o exercício de três anos, com início no dia de Santa Maria de Agosto.

xii) Os juízes ficam obrigados a abrir inquirição sobre a actuação destes oficiais cessantes, nos prazos e trâmites previstos *ut supra* para os próprios juízes. Pretende-se combater usuais corrupções no exercício das funções públicas.

Guiadas por correntes das mais variadas razões, a Igreja e a Coroa manifestaram, ao logo de séculos, uma preocupação constante de conhecer e apurar a totalidade dos ele-

mentos humanos que fazem parte do seu povo. O advento do constitucionalismo revolucionário vai trazer consigo uma clara inovação na escolha dos representantes políticos, alicerçada numa empenhada «instrumentalização» eleitoral do recenseamento populacional, na medida em que esses representantes passam a ser eleitos em função de prévias listas eleitorais. Consequentemente, após a revolução liberal de 24 de agosto de 1820, iniciada na cidade do Porto, assistir-se-á ao *big bang* do Direito eleitoral português. Coligindo esse amplo manancial legislativo produzido em torno do RE, o autor encontrou o esteio firme e copioso para construir uma primeira parte da dissertação bastante desenvolvida e solidamente documentada, desde o ano de 1820 até ao presente.

No decurso da monarquia constitucional, Manuel Monteiro analisa um total de 21 diplomas legislativos (1820-1901) reactivos ao RE, *v. g.*, leis, decretos, resoluções, a Constituição de 1822 —primeiro texto constitucional português— e os Códigos Administrativos de 1836 e de 1842. O surgimento dos livros de matrícula e das comissões de recenseamento marcam o início de uma existência especializada do RE, que se estenderá ao longo do período do constitucionalismo monárquico, assumindo um carácter de permanência com a lei de 9 de abril de

1838, que impôs uma revisão anual dos cadernos de recenseamento. Assevera o autor que, poucos anos volvidos, com o diploma de 10 de Novembro de 1840 o RE irá adquirir a sua autonomia político-jurídica, erigindo-se como princípio estruturante do sistema político representativo. Com o último diploma legislativo analisado para este período —o Decreto 8 de agosto de 1901— extinguem-se as comissões de recenseamento, passando o RE para a competência de funcionários do Estado, personificados na figura do *secretário recenseur*.

A longevidade octogenária, assente em critérios económicos e de letracia para estabelecimento da capacidade eleitoral activa e passiva, não exime o RE da monarquia constitucional de algum descrédito e de severas suspeitas de corrupção eleitoral. A primeira República irá tentar combater esta desconfiança ensaiando uma ligação directa entre o registo eleitoral e o direito de sufrágio. A remitência dos párocos locais para um mero plano de informadores acaba por revelar o carácter laicizante que avassalou a revolução republicana. Por seu turno, o ensino primário obrigatório permite ao código eleitoral de Afonso Costa (1913) um primeiro alargamento da capacidade eleitoral para os maiores de idade que soubessem ler e escrever, posteriormente, secundado aos militares por di-

ploma de 1 de junho de 1915. Com o Sidonismo, em 1918, atinge-se o modelo de sufrágio universal e é reconhecido o direito de voto aos analfabetos. Considera o autor, no entanto, que durante a primeira República houve uma «desvalorização da figura do RE numa linha iniciada aliás na fase final da monarquia constitucional».

Já em período do Estado Novo, o sufrágio universal conquistado pelo regime liderado por Sidónio Pais viria a ser expurgado pela revisão constitucional de 29 de agosto de 1959. Após o sobressalto com as eleições presidenciais desse ano, o Presidente da República deixa de ser eleito directamente e passa a ser eleito por um colégio eleitoral. Obedecendo a directivas próprias de um regime autoritário, o RE acaba por trilhar a senda de uma oficiosidade restritiva e limitada, que pulsa na legislação que o autor vai desfiando, até chegar ao momento revolucionário de 25 de abril de 1974.

Para além do último período histórico (1974-2012), as idiosincrasias vividas pelo RE nestas últimas quase quatro décadas servem de lastro para as propostas inéditas da dissertação, que constituem o seu verdadeiro núcleo identitário. Desde o período pós-revolucionário que o RE ganha dignidade constitucional, passando a fazer parte do texto originário da Constituição de

1976 —o único paralelo de constitucionalização do RE, no constitucionalismo português, consta na primordial Constituição de 1822—. A doutrina constitucional pós 25 de abril, elencada na obra, vai no sentido de o incluir como um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias.

A necessidade de um RE alargado e eficaz, para a realização de actos eleitorais, fez-se sentir desde o primeiro momento. Antes de mais, era imprescindível a aprovação de uma nova Constituição, que exigia uma prévia eleição da respectiva Assembleia Constituinte. Seria a quinta Comissão Constituinte a definir, para o futuro, os princípios orientadores em torno do RE. O debate e controvérsia desenvolveu-se, sobretudo, em torno dos princípios da obrigatoriedade e oficiosidade. Neste âmbito, Manuel Monteiro sacudiu a poeira aos *Diários da Assembleia Constituinte* e resgatou os testemunhos, na primeira pessoa, dos deputados intervenientes. A informação cristalina bebida na fonte irá funcionar, por um lado, como garante de fiabilidade e aval do elevado rigor científico de todo o trabalho e, por outro lado, como lastro legitimador para as teses inéditas e afoitas que se lhe seguem.

Sob proposta da quinta Comissão da Assembleia Constituinte, o RE passou para o texto constitucio-

nal como sendo oficioso, obrigatório e único. Abreviando, nos anos que se lhe seguiram, até 2008, assiste-se ao reforço do princípio da oficiosidade e à criação de uma Base de Dados Central do RE, que, em conjunto, acabariam por remeter para segundo plano o princípio da obrigatoriedade —«hoje um princípio exclusivamente formal», nas palavras do próprio autor—. De permeio, fica esmiuçada ampla legislação em torno do RE: *i*) desde as leis que lhe são directamente subordinadas, *ii*) ao tratamento que lhe é dispensado pelas múltiplas leis eleitorais (para a Assembleia da República, para a Presidência da República, sobre as autarquias, para as Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira e para o Parlamento Europeu), *iii*) as vicissitudes do RE face às sucessivas revisões constitucionais (1982, 1989 e 1997) e, finalmente, *iv*) o RE na legislação dos referendos. Os aspectos fundamentais do RE, no Estado Democrático (1974-2008), constam em seis itens sinópticos, que, pelo seu carácter sinóptico, aqui se trasladam:

*i*) O Dec.-Lei nº 621-A/74, de 15 de novembro de 1974, correspondendo à primeira lei eleitoral e do recenseamento, que definiu como princípios do RE a oficiosidade, a obrigatoriedade e a unicidade. Estipulou ainda a voluntariedade de inscrição para os cidadãos que residissem fora do território eleitoral;

ii) A Constituição da República Portuguesa, aprovada a 25 de abril de 1976, prescrevendo no seu originário art. 116º, nº 2, que o RE é oficioso, obrigatório e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal;

iii) A Lei nº 69/78, de 3 de novembro de 1978, que integrou no regime do RE o princípio da permanência significando que o eleitor inscrito não tem necessidade de voltar a inscrever-se, salvo se mudar a sua residência;

iv) A Lei Constitucional nº1/82, de 12 de agosto de 1982, que no seguimento das disposições da Lei nº 69/78, de 3 de novembro, altera o originário nº 2, do art. 116º, da Constituição, passando a dispor que o RE é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal;

v) A Lei nº 81/88, de 20 de julho de 1988, visando reforçar o princípio da oficiosidade através da atribuição de novas competências às comissões recenseadoras, para que estas possam inscrever todos os cidadãos não inscritos de que tenham conhecimento;

vi) A Lei nº 13/99, de 22 de março de 1999, que consagrou um novo regime jurídico para o RE, re-colocando a oficiosidade como o princípio mais importante do recenseamento. Alterou também o sentido do princípio da unicida-

de, passando este agora a significar que o RE é único para todas as eleições por sufrágio directo e universal e ainda para os actos referendários. O princípio da unicidade significava, na versão do Dec.-Lei nº 621-A/74, que ninguém pode estar inscrito mais do que uma vez no recenseamento, mas esta norma passava agora a constar de uma disposição própria, no art. 7º, da Lei nº 13/99, com a epígrafe «Inscrição única».

De imediato, a lei n.º47/2008 preconiza uma viragem quanto aos princípios estruturantes do RE aprovados pela Assembleia Constituinte: originariamente aprovada a cumulação do princípio da obrigatoriedade com o da oficiosidade —o dever jurídico do cidadão em concomitância com a obrigação do Estado— a obrigatoriedade que recaía sobre o cidadão acaba por ser esvaziado do seu conteúdo ao se estatuir o RE automático. Desde a data daquela lei que a oficiosidade acaba por se assumir como «o princípio primeiro e quase exclusivo do regime jurídico do RE». As consequências imediatas far-se-ão sentir no âmbito jurídico-constitucional —com uma alteração do alcance do princípio da obrigatoriedade—, no plano prático —detectando-se incongruências entre normas legais ainda vigentes— e no plano político —destilando o reforço do posicionamento do Estado, com um con-

sequente condicionamento da participação política do cidadão.

A segunda parte da dissertação —*O Recenseamento Eleitoral Enquanto Suporte da Democracia Representativa*— debruça-se sobre o RE e a relação entre recenseados, votantes e representantes, assumindo o autor «a intenção de analisar em que medida o actual quadro de representação política parlamentar se alicerça essencialmente nos recenseados». Uma analítica criteriosa aos números das eleições legislativas, coligidos desde 1976 até 2009, apresentados em tabelas sintéticas de fácil consulta, revela uma acentuada discrepância entre *deputados atribuídos em função dos recenseados* e *deputados a eleger em função dos votantes*. A pormenorização é feita para cada círculo eleitoral, com indicação do valor total para cada acto eleitoral. Note-se, *v. g.*, que a disparidade entre estas duas variantes, nas eleições de 2009, já ascende a mais de 1/3 da composição do parlamento (89 deputados). Os números acabam por falar por si, revelando que o actual sistema de repartição dos deputados, a partir dos recenseados, se revela impotente e desadequado.

A verdade é que, nos termos actuais, os lugares dos deputados electivos se mantêm sempre, independentemente do povo votar ou não votar, *i. e.*, a abstenção não tem qualquer significado prático para a com-

posição numérica da Assembleia da República. Desta forma, fica completamente arredado e esquecido o *povo passivo*. Em contra-senso, o mesmo não sucede em relação à validade jurídica das consultas referendárias que, por exigência constitucional (art.º 115º, n.º 11 CRP), pressupõe a votação de mais de metade dos eleitores recenseados. A extensão deste princípio à eleição dos deputados à Assembleia da República, evitaria a perigosidade de uma «maioria da maioria, que pode ser, e muitas vezes é, exclusivamente a minoria do total». Esta dualidade de critérios é uma das alavancas que Manuel Monteiro aproveita na defesa do princípio da liberdade de inscrição nos cadernos eleitorais, passando o número de representantes eleitos a depender dessa inscrição. Consequentemente, a liberdade acarretaria responsabilidade por parte do cidadão e, desta forma, talvez se possa conseguir a almejada maior participação na vida política da comunidade. Embora possa parecer contraditório, o facto de se atribuir valor eleitoral à abstenção, poderá despoletar um sentimento de responsabilização —através de um maior comprometimento individual— que acabe por compelir à participação política activa do cidadão.

Conjugando liberdade e responsabilidade, se os cidadãos são livres de participar ou não participar eleitoralmente, porque não tornar ex-

tensível essa liberdade à inscrição nos cadernos de recenseamento? Neste propósito, a decisão final quanto à efectiva composição da Assembleia da República pertenceria à livre iniciativa e à responsabilidade dos cidadãos e não à Constituição e às leis eleitorais.

Concomitantemente, nesta parte, é chamada à colação a dimensão parlamentar de cada partido político, se os deputados tivessem sido eleitos em função dos votantes e não dos recenseados. Neste âmbito, o autor conclui que «a diminuição do número de deputados, determinada em função do número de votantes não alterava, por si, as soluções governativas resultantes das eleições». São também colacionados —a título comparativo e no mero intuito de referenciar a existência de outras perspectivas— sistemas de três Estados (Brasil, EUA e Reino Unido), diferentes do que actualmente se segue em Portugal.

Estava aplainado o caminho para a terceira e última parte da dissertação —*Recenseamento Eleitoral um Direito de Livre Exercício*— que começa por uma análise crítica à Lei do Recenseamento Automático (Lei n.º 47/2008, de 27 de Agosto), que diminuiu o espaço de liberdade individual e anulou a hipótese do RE como um dever. O aumento do eleitorado (+637.648 eleitores) acaba, apenas, por servir as pretensões do sistema estabelecido

de recenseados/eleitos, reforçando a tese de que o número de deputados é ajustado ao número de recenseados. No entanto, quanto às taxas de participação, o aumento do colégio eleitoral não garantiu qualquer diminuição nas taxas de abstenção, antes pelo contrário, tendo-se registado um aumento nas legislativas de 2009. O que quer dizer que «ao aumento do número de recenseados não corresponde automaticamente um aumento do número de votantes, funcionando nestas circunstâncias o RE essencialmente como elemento de suporte e justificação do quadro representativo instituído». Ao insurgir-se como remédio contra a abstenção, na realidade o RE automático só a conseguiu potenciar, acabando, por outro lado, por desvirtuar os princípios constitucionais originários quando coloca a oficiosidade como, praticamente, o único princípio estruturante do RE.

No sentido de consolidar a ideia mestra para um RE facultativo, que foi destilando ao longo de todo o texto, aventa o autor que, em Portugal, se chegou a colocar a hipótese do voto obrigatório, sem que isso tenha impedido a sua evolução para um dever cívico. A liberdade eleitoral acaba por preconizar as duas vertentes, que não se contrariam, antes pelo contrário, apoiam-se e complementam-se mutuamente. A questão torna-se inescusável: «se o cidadão é livre de não votar,



que razão pode impedir a sua liberdade para não se recensear»? O fundamento último para a livre participação eleitoral entronca, desta forma, num dos mais importantes direitos aclamados pela democracia —o direito de liberdade—. Por isso, este trabalho de dissertação pretende contribuir para um sistema político representativo, com os seguintes parâmetros:

i) Garantir a permanente liberdade de decisão individual;

ii) Equiparar a liberdade de participação na escolha dos representantes políticos, à liberdade de inscrição nos cadernos eleitorais;

iii) Fazer depender a composição dos órgãos políticos representativos colegiais da intervenção eleitoral dos cidadãos.

Não é pretensão desta singela recensão —nem sequer seria possível— transmitir todo o conteúdo de uma obra desta envergadura, mas apenas uma súpula. Por isso, em geito de conclusão, permito-me aspar o parágrafo (p. 412) que, no meu despretensoo entendimento, de forma mais clara, simplificada e eficaz traduz a preocupação essencial que norteou este trabalho faraónico em torno do RE em Portugal:

«Sendo assim a democracia do governo da maioria dos que votam, podendo nesses termos ser a maio-

ria da minoria, e sendo o parlamento um órgão formalmente representativo do povo, mas realmente representante dos partidos que dele receberam votos, será talvez útil pensar em que medida pode esse mesmo povo, de facto, readquirir parte da soberania no que respeita à decisão do número de membros que em seu nome exercem o poder político. E para que isso suceda será importante reequacionar a ideia de liberdade de participação política, no sentido em que ela reflecta a participação eleitoral e no sentido em que esta, como temos vindo a sugerir, abranja o RE. Objectivo que se alcançará dando a cada cidadão a possibilidade de decidir se quer ou não ser membro do colégio eleitoral, assumindo-se que “... ninguém mesmo póde ser forçado a inscrever-se n’elle. Só tem inscrição e voto quem os quiser ter”».

Curiosamente —conforme o próprio assinala na frase que coloca entre aspas e identifica na respectiva nota de roda-pé— Manuel Monteiro descobriu suporte doutrinal, para o seu ideário do RE facultativo, em versado jurisconsulto oitocentista —J. P. Oliveira Matins.

Jose DOMINGUES  
Universidad Lusíada  
Porto (Portugal)