

ANTEPROPOSTA DE LEI

**QUINTA ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 267/80, DE 8 DE AGOSTO,
ALTERADO PELAS LEIS N.º 28/82, DE 15 DE NOVEMBRO E N.º 72/93, DE
30 DE NOVEMBRO E PELAS LEIS ORGÂNICAS N.º 2/2000, DE 14 DE
JULHO E N.º 2/2001, DE 25 DE AGOSTO,
LEI ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS
AÇORES**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. A consciência da forte especificidade insular e arquipelágica dos Açores determinou a elaboração de um sistema eleitoral que, em termos constitucionais, estivesse apenas condicionado à sua “harmonia com o princípio da representação proporcional” (artigo 231.º, n.º 2 da Constituição), na “conversão dos votos em mandatos” (artigo 116.º, n.º 2 da Constituição) .

Ao contrário do sistema eleitoral para a Assembleia da República que, por força da Constituição, deve a) “assegurar o sistema de representação proporcional”, b) utilizar “o método da média mais alta de Hondt na conversão de votos em mandatos”, c) respeitar em “cada círculo plurinominal do território nacional” a proporcionalidade em relação “ao número de cidadãos eleitores nele inscritos”, (artigo 149.º, n.º 1 e 2 da Constituição), ficando ainda formalmente delimitado pela Constituição quer o colégio eleitoral nacional quer o âmbito da representação política da Assembleia da República.

Estes dois últimos aspectos estão também ausentes das disposições constitucionais relativas aos princípios a respeitar pelos sistemas eleitorais das Regiões Autónomas.

2. Usando desta liberdade constitucional de conformação em concreto do sistema eleitoral, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, revista pelas Leis n.º 9/87, de 28 de Março e 61/98, de 27 de Agosto), estabeleceu a sua composição por nove círculos eleitorais correspondentes a cada uma das ilhas da Região, elegendo, através de escrutínio por lista, deputados por contingente (dois por cada ilha), e um deputado por cada 6.000 recenseados ou por cada fracção superior a 1000, mandatos apurados, em cada círculo, pelo método da média mais alta de Hondt.

3. A fundamentação desta opção e a consciência das suas limitações e riscos estiveram sempre presentes no espírito dos seus proponentes e dos legisladores regionais. Embora, a tónica dominante sobre riscos, tenha variado ao longo dos tempos e das preocupações da conjuntura política. Assim, no anteprojecto de Estatuto Regional, elaborado, em 1975, afirmava-se que, “a existência, em princípio, de um círculo por cada ilha, corresponde a uma realidade social há muito conhecida, e que não deve ser escamoteada”.

Acrescentava-se, “pode representar um perigo; será o de a representação proporcional não impedir, nos círculos mais pequenos, a supremacia de um único partido. Este perigo não parece conjurável. Poderia sê-lo através da criação de círculos menores, cada um elegendo um único representante. Mas nem assim parece assegurada uma efectiva representação, ao menos bipartidária” (Para uma Autonomia dos Açores, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1979, pag. 114).

4. Em 1992, 17 anos passados sobre aquela preocupação, ditada pela motivação de elaborar um sistema que respeitasse a realidade territorial e histórico-cultural do arquipélago fortemente marcada pela singularidade e dispersão geográfica e pelo lastro sócio-cultural plurissecular e totalmente diverso de ilha para ilha, mas que, ao mesmo tempo não condenasse nem a menor delas, à hegemonia de um só partido; já, então a tónica das preocupações mudara de dimensão e de natureza.

Em testemunho dessa mudança dizia-se, em moção de estratégia partidária: “O sistema eleitoral vigente permite a formação de uma maioria parlamentar de um partido ou coligação que não obteve a maioria dos votos.

Trata-se de um risco que pode fragilizar o sistema de partidos, enfraquecer a democracia representativa e impedir a eficácia da acção governativa.

Introduzir-se-ia em tal situação um conflito inconciliável entre a legitimidade eleitoral e a legitimidade parlamentar que iria ferir gravemente o convívio democrático e debilitar a autonomia” (Mota Amaral, O Caminho da Vitória, Ribeira Grande, 1994, pag. 63).

No mesmo ano, em programa eleitoral, acentuava-se que “correções deverão ser introduzidas no sistema eleitoral, com a finalidade de uma melhor aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade, e que se afiguram democraticamente indispensáveis, podendo contemplar a introdução de um décimo círculo eleitoral correspondente ao conjunto da Região”. (Os Açores Primeiro, Programa de Governo/PS-Açores, 1992, pag.4).

5. Depois de muita discussão jornalística, sobretudo em véspera ou na sequência de actos eleitorais; depois de anos de debate técnico na busca de soluções possíveis; depois de iniciativas políticas, de âmbito partidário e parlamentar, visando soluções e procurando estimular consensos, principalmente, por ocasião de revisões estatutárias; depois de tudo isto, no início desta legislatura, pela Resolução da Assembleia Legislativa Regional n.º 6/2001/A, de 1 de Março, foi constituída a Comissão Eventual para a Revisão do Sistema Eleitoral, com o objectivo de analisar o sistema eleitoral da Região, tendo em vista a identificação das questões cujo aperfeiçoamento se mostre necessário ou útil e a determinação de soluções possíveis, bem como o estudo da possibilidade de apresentação de uma proposta concreta de revisão do sistema eleitoral e a sua eventual elaboração.

6. Dos relatórios produzidos por essa Comissão, e que estão acessíveis no sítio electrónico da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, salientam-se, do relatório de Junho de 2002, três conclusões técnicas, de carácter

operacional e metodológico, que se consideram com especial relação com a natureza da solução apresentada nesta Anteproposta de Lei:

- (i) “Na verdade(...) a principal patologia do sistema eleitoral vigente para a Assembleia Legislativa Regional não resulta das distorções à proporcionalidade mas sim da representação desigual”;
- (ii) “Deste problema resulta que, na conversão de votos em mandatos, o sistema eleitoral favorece mais o segundo maior partido mais votado do que o primeiro”;
- (iii) Noutro passo do mesmo relatório enfatiza-se “a tendência conservadora dos sistemas eleitorais e, nesse sentido, o maior realismo na introdução de reformas correctoras de alcance “cirúrgico”.

Além de se ter procurado respeitar, na alteração apresentada nesta Anteproposta de Lei, aquelas regras de carácter operativo, também se respeitou, no essencial da sua letra e dos seus objectivos, a Carta de Princípios Orientadores da Revisão do Sistema Eleitoral da Região Autónoma dos Açores, constante do documento da Comissão atrás citado e que foi aprovada por unanimidade de todos os partidos, mesmo na parte referente à “utilização instrumental do número total de mandatos”(folhas 47 e 48).

A proposta em questão não está dependente do aumento do número de deputados, mas o seu principal mérito reside na capacidade de eliminar a desigualdade de representação entre os dois partidos mais votados de que enferma o modelo em vigor, mas, em simultâneo, reduzindo, sempre,

substancialmente, a distorção entre os partidos menos votados, de modo a que, os chamados votos “perdidos”, para todos os partidos, grandes ou pequenos, se limitam a um número meramente residual, em contraste com a situação actual, em que têm um peso elevado e democraticamente pernicioso. Por tudo isto, pode dizer-se que o círculo de compensação, na modalidade proposta, embora assumindo a aparência de alteração “cirúrgica” é de efeitos estruturais e estruturantes, em relação ao conjunto do sistema eleitoral.

7. Deste modo, a presente proposta, apresentada pelo PS em sede de Comissão Eventual para a Revisão do Sistema Eleitoral, e nela aprovada com os votos favoráveis dos Deputados do PS e do PCP e com as abstenções dos deputados do PSD e PP, consagra um sistema eleitoral com dez círculos: um por ilha, em que o número de mandatos é determinado como hoje acontece e em que o apuramento nestes círculos será também igual ao actual. Quanto ao círculo regional de compensação, com um número de 5 mandatos, o apuramento é feito da seguinte forma:

- a) Soma-se o número total de deputados eleitos pelos partidos nos nove círculos de ilha;
- b) Aplica-se o método de Hondt ao resultado agregado da votação na região de cada partido;
- c) Dos quocientes assim obtidos, são eliminados, para cada partido, tantos quantos o deputados já eleitos nas ilhas;
- d) São atribuídos os mandatos do círculo de compensação aos maiores quocientes, depois de feita aquela eliminação.

Este círculo de compensação beneficia sempre os partidos que foram prejudicados no apuramento por ilhas; acontecerá isso, nomeadamente, com os dois partidos mais pequenos, e os 5 mandatos no círculo de compensação são suficientes, como o comprovam as simulações construídas sobre os resultados de todas as eleições regionais desde 1976, para impedir que o segundo partido mais votado tenha mais deputados do que o partido que ganhou as eleições.

8. Por outro lado, estando aberto o caminho em sede de revisão constitucional para excepcionar quer o princípio da soberania popular na sua dimensão democrático-representativa quer a dimensão territorial da eleição para a Assembleia Legislativa Regional, a presente proposta, tal como defende o PS- Açores e como já foi defendido pelo PS em sede de Comissão para a Revisão Constitucional, avança com a solução técnica para a criação de um círculo eleitoral fora da Região, que elegerá dois deputados, e cujo colégio eleitoral será composto pelos cidadãos portugueses recenseados naturais da Região, ou nela recenseados há mais de 5 anos quando fixaram residência noutras parcelas do território nacional ou no estrangeiro.

9. Finalmente, as razões que justificam a opção pela forma de anteposta de lei para esta iniciativa de revisão da lei eleitoral.

A doutrina e a jurisprudência constitucional reconhecem que as disposições em matéria eleitoral constantes do Estatuto são um “cavaleiro

estatutário” e não podem beneficiar da forma e da força reservada às demais regras do Estatuto.

Apesar de ter alguma conexão com a organização e funcionamento do sistema institucional autonómico, a matéria das “eleições dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas” foi sempre incluída, a título expresso, no âmbito da reserva de competência da Assembleia da República, fora, portanto, do quadro estatutário.

Com a revisão constitucional de 1997, a matéria relativa à eleição dos deputados às assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira foi inserida na reserva de lei orgânica, domínio específico da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República [alínea j) do artigo 164.º, conjugada com o n.º 2 do artigo 166.º da Constituição].

O Estatuto, pese embora o carácter normalmente superior da sua hierarquia e o seu valor reforçado, não se encontra sujeito aos mesmos requisitos de produção, revelação e controlo preventivo que a Constituição determina para as leis orgânicas.

Nestes termos, existe, no procedimento de produção e alteração do Estatuto, um *quid minus* em relação à lei orgânica, ou seja, esta última supõe na sua feitura, exigências procedimentais que a Constituição não determina para o Estatuto, pese embora este tender a tornar-se em lei potencialmente mais rígida, em razão da sua reserva de iniciativa à Assembleia Legislativa Regional. Embora, à luz do corolário “*tempus regit actum*”, as normas eleitorais presentemente insertas no estatuto não sejam necessariamente

inconstitucionais (porque não foram, como tal, julgadas pelo Tribunal Constitucional e porque as novas exigências formais impostas pela revisão de 1997 só valem para o futuro), o facto é que, qualquer nova lei que disponha, depois de 97, relativamente à eleição de deputados às assembleias legislativas regionais deve revestir o valor de lei orgânica.

Assim, os Deputados Regionais do PS-Açores apresentam, ao abrigo das disposições estatutárias e regimentais aplicáveis, a seguinte anteposta de Lei:

Artigo 1.º

Os artigos 3.º, 12.º, 13.º, 15.º, 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto, alterado pelas Leis n.º 28/82, de 15 de Novembro e n.º 72/93, de 30 de Novembro e pelas Leis Orgânicas n.º 2/2000, de 14 de Julho e n.º 2/2001, de 25 de Agosto, passam a ter a seguinte redacção:

“Artigo 3.º

Direito de voto

1- (...)

2- São, ainda, eleitores os cidadãos portugueses recenseados naturais da Região, ou nela recenseados há mais de 5 anos quando

fixaram residência noutras parcelas do território nacional ou no estrangeiro.

Artigo 12.º

Círculos eleitorais

1 – (...)

2 – No território eleitoral há nove círculos eleitorais coincidentes com cada uma das ilhas da Região e designados pelo respectivo nome, e um círculo regional de compensação, assim designado, coincidente com a totalidade da área da região.

3- Há, ainda, um círculo eleitoral fora da Região para o qual são eleitores os cidadãos portugueses recenseados naturais da Região, ou nela recenseados há mais de 5 anos quando fixaram residência noutras parcelas do território nacional ou no estrangeiro.

Artigo 13.º

Distribuição de deputados

1 – (...)

2- O círculo regional de compensação elege 5 deputados.

3 – O círculo eleitoral fora da Região elege 2 deputados.

4 - (anterior n.º 2)

5 - (anterior n.º 3)

6 - (anterior n.º 4)

Artigo 15.º

Organização das listas

1- (...)

2- (...)

3- O mesmo candidato pode ser simultaneamente candidato num círculo de ilha e no círculo regional de compensação.

Artigo 16.º

Critério de eleição

1- A conversão dos votos em mandatos, **nos círculos de ilha e no círculo eleitoral fora da Região**, faz-se de acordo com o método de representação proporcional de Hondt, obedecendo às seguintes regras:

- a) (...)
- b) (...)
- c) (...)
- d) (...)

2- No círculo regional de compensação, a conversão dos votos em mandatos faz-se de acordo com o método de representação proporcional de Hondt, com compensação pelos mandatos já obtidos nos círculos de ilha, obedecendo às seguintes regras

- a) Apura-se o número total de votos recebidos por cada lista no conjunto dos círculos de ilha;**
- b) O número de votos apurado por cada lista é dividido, sucessivamente, por 1, 2, 3, 4, 5, etc., sendo os quocientes alinhados pela ordem decrescente da sua grandeza;**
- c) São eliminados, para cada lista, tantos quocientes quantos os mandatos já atribuídos, para o conjunto dos círculos de ilha, nos termos do número anterior;**
- d) Os mandatos de compensação pertencem às listas a que correspondem os maiores termos da série estabelecida pelas regras definidas nas alíneas a) e b), recebendo cada uma das listas tantos mandatos quantos os seus termos na série;**
- e) No caso de restar um só mandato para distribuir e de os termos seguintes da série serem iguais e de listas diferentes, o mandato cabe à lista que tiver obtido menor número de votos.**

Artigo 17.º

Distribuição dos lugares dentro das listas

- 1 – (...)
- 2 - **Caso ao mesmo candidato corresponda um mandato atribuído no círculo regional de compensação e num círculo de ilha, o candidato ocupa o mandato atribuído no círculo regional, sendo o mandato no**

círculo de ilha conferido ao candidato imediatamente seguinte, na lista do círculo de ilha, na referida ordem de precedência.

3 – (...)

4 – (...)"

Artigo 2.º

- 1- O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, sem prejuízo do disposto no número seguinte.
- 2- O disposto no presente diploma quanto ao círculo eleitoral fora da Região produz efeitos com a entrada em vigor da nova lei constitucional.

Ponta Delgada, 28 de Janeiro de 2004

Os Deputados Regionais