

REVISTA
JURÍDICA

DA UNIVERSIDADE PORTUGALENSE INFANTE D. HENRIQUE



N.1 JUNHO 1998

Revista Jurídica

UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

1

UNIVERSIDADE PORTUCALENSE
PORTO 1998

Revista Jurídica UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

PUBLICAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE PORTUCALENSE INFANTE D. HENRIQUE

DIRECTOR:

SECRETÁRIA DE REDACÇÃO:

CONSELHO DE REDACÇÃO:

Joaquim Moreira da Silva Cunha

Fernanda Rebelo

Joaquim Moreira da Silva Cunha

DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DIREITO COMUNITÁRIO

António José de Brito

FILOSOFIA DO DIREITO E DO ESTADO

João Ruiz Almeida Garrett

ECONOMIA E FINANÇAS

Diogo Leite de Campos

DIREITO FISCAL

Guilherme de Oliveira

DIREITO DE FAMÍLIA E SUCESSÕES

António Pinto Monteiro

TEORIA GERAL DO DIREITO CIVIL

Manuel da Costa Andrade

CIÊNCIAS CRIMINAIS

João Calvão da Silva

DIREITO DAS OBRIGAÇÕES

António Graça Moura

DIREITOS REAIS

António Montalvão Machado

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Gil Moreira dos Santos

DIREITO PROCESSUAL PENAL

João Almeida Garrett

DIREITO COMERCIAL

Maria João Pimentel Machado

DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO

Maria Manuela Magalhães Silva

DIREITO CONSTITUCIONAL E CIÊNCIA POLÍTICA

Mário Rui Marques de Carvalho

DIREITO ADMINISTRATIVO

Vítor Ferraz

TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL

Todos os direitos reservados, conforme a legislação em vigor, dos textos, mapas, gravuras e fotografias.

Solicita-se permuta. On prie l' échange. Exchange wanted.

Tauschverkehr erwünscht. Sollicitiamo intercambio.

UNIVERSIDADE PORTUCALENSE INFANTE D. HENRIQUE

DEPARTAMENTO DE PUBLICAÇÕES

AV. RODRIGUES DE FREITAS, Nº 339 4000 PORTO - PORTUGAL

Tiragem: 1000 exemplares

Depósito Legal: Nº 125464 / 98

ISSN: 0874 - 2839

Composição: CENTRO DE COMPOSIÇÃO GRÁFICA DA UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Impressão: HUMBERTIPO / PORTO

Distribuição: DIGLIVRO: Rua Ilha do Pico, 3 - B - 1675 Pontinha
Rua Gomes Leal, 93 - c/v - 4300 Porto

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL
PARA A ASSEMBLEIA DA RÉPUBLICA¹

MARIA MANUELA DIAS MARQUES MAGALHÃES SILVA*

INTRODUÇÃO

Se todos os cidadãos pudessem intervir directamente na tomada de decisões políticas, exercendo o poder político de uma forma democrática directa, seria possível uma completa identificação entre as aspirações e necessidades de todos os cidadãos e esse poder.

No entanto, hoje em dia, dadas as condições demográficas e a complexidade da vida social, que faz com que os problemas exijam uma análise cuidada e especializada antes da tomada de decisões, é praticamente inviável o exercício do poder político de uma forma democrática directa, como tal, a maior parte das democracias ocidentais optou pela democracia representativa, ou seja, o poder é exercido por órgãos representativos dos cidadãos e nos quais eles delegam os seus poderes. Os titulares desses órgãos são escolhidos através de eleições. Eleger significa escolher, e essa escolha para ser verdadeiramente democrática deve ser feita através do exercício do direito de voto, através do qual cada cidadão manifesta a sua vontade e vai influir nas decisões da sua comunidade.

O fenómeno eleitoral pressupõe a prévia definição de um conjunto de regras que irão constituir o sistema eleitoral. A identificação de um sistema eleitoral pressupõe um conjunto de variáveis, tais como: a definição do corpo eleitoral, tipo de sufrágio, a forma de apresentação das candidaturas, o sistema de escrutínio utilizado, a exigência ou não

¹ Esta análise corresponde ao Parecer emitido pela Universidade Portucalense Infante - D. Henrique sobre o Anteprojecto de Lei Eleitoral para a Assembleia da República, solicitado por Sua Ex^a o Ministro da Ciência e da Tecnologia Doutor José Mariano Gago.

* Professora Auxiliar Convidada do Departamento de Direito da Universidade Portucalense.

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de um limite mínimo de votos para obter representação, o processo de fiscalização dos actos eleitorais e a definição dos órgãos com competência para dirimir as questões de contencioso eleitoral (António José Fernandes - *Introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora, 1995).

1. Corpo Eleitoral

O corpo eleitoral é constituído por todos os cidadãos a quem a Constituição outorga o direito de voto. Segundo Maurice Hauriou, nas democracias ocidentais modernas, o corpo eleitoral tende a converter-se num 3º poder, ao lado do Governo e do Parlamento e como tal merece ser qualificado de "Poder de sufrágio" (citado por Jean-Marie Cotteret e Claude Emeri - *Os Sistemas Eleitorais*. Lisboa: Livros do Brasil, 1970), podendo, nesta perspectiva, os partidos políticos serem considerados como constitutivos de uma organização espontânea de Poder de sufrágio.

Hoje em dia e de um modo geral, em todas as democracias funciona o sufrágio universal. De acordo com Maurice Duverger, este é "considerado como base legítima do Poder, mesmo fora das democracias ocidentais: as ditaduras modernas aplicam-no, deformado, contudo, pelo processo de partido único" (*Instituições Políticas e Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina).

Durante quase todo o século XIX, o direito de voto era restrito, sendo apenas reconhecido às pessoas que reunissem certos requisitos, tais como: possuírem certos bens, era o sufrágio restrito censitário que só atribuía o direito de voto aos que tivessem certos meios de fortuna, certa quantidade de imóveis ou certa extensão de terras, ou que pagassem um certo montante de contribuições. Depois, instaurou-se o sufrágio restrito capacitário, segundo o qual o direito de voto era atribuído apenas àqueles que possuíssem um mínimo de instrução, que lhes permitisse, pelo menos, ler a Constituição. Só a partir do século XX é que se foi alargando, progressivamente. As mulheres só recentemente adquiriram o direito de voto. Outra limitação do direito de voto está relacionada com a idade, normalmente a maioria política coincide com a maioria civil. No fim do século XIX e 1ª metade do século XX a maioria eleitoral

foi fixada em 21 anos, depois de ter rodado pelos 25 e 30 anos. No entanto, os jovens começaram a reivindicar a descida para os 18 anos de idade o que se verifica, actualmente, e que veio assim alargar o corpo eleitoral.

2. O Tipo de Sufrágio

Todo o acto eleitoral que chame a totalidade dos cidadãos com capacidade eleitoral a exercer o seu direito de voto, sem qualquer discriminação de carácter profissional, etário ou social considera-se uma eleição política. Estas podem ser de âmbito nacional, regional ou local.

As eleições nacionais podem realizar-se num quadro nacional, num quadro de circunscrições territoriais ou em ambos, simultaneamente.

As circunscrições eleitorais são áreas do território nacional pelas quais são eleitos representantes, que, do ponto de vista jurídico, representam todo o território e não o círculo por onde foram eleitos. Pode existir um único círculo eleitoral para todo o território nacional, ou vários círculos eleitorais com as mais diversas dimensões.

Quando existem círculos eleitorais múltiplos coloca-se a questão da dimensão dos mesmos. De acordo com uma preocupação natural de justiça, a relação numérica entre cada eleito e os seus eleitores deve ser a mesma para todos os representantes, para não haver desigualdade na representação.

O sufrágio ou voto dos eleitores pode recair sobre cidadãos individualmente considerados e temos, neste caso, um sufrágio individual, ou sobre uma lista homogénea de cidadãos com certa orientação partidária e temos um sufrágio por lista.

Por outro lado, quando a cada círculo corresponde o direito de eleger um só representante está-se perante o sufrágio uninominal, quando lhe corresponde o direito de designar vários representantes existe sufrágio plurinominal.

O sufrágio por lista pressupõe sempre um sufrágio plurinominal, mas a inversa já não é verdadeira, porque quer o sufrágio uninominal quer o plurinominal são compatíveis com o sufrágio individual, num caso o eleitor vota num só nome, no outro vota em vários, mas independentemente da sua integração numa lista de orientação partidária.

O sufrágio pode também ser directo se os eleitores escolhem directa e imediatamente os seus representantes, ou indirecto se escolhem entre si delegados incumbidos de escolher os governantes através de uma nova eleição.

Pode também ser secreto, por meio de boletins encerrados, ou público por aclamação ou braço no ar. É possível encontrar Constituições que conferem aos eleitores liberdade absoluta do exercício do direito de voto e outras que consideram este direito como um poder-dever, pelo que sancionam o seu não exercício injustificado, no 1º caso fala-se em sufrágio facultativo e no 2º em sufrágio obrigatório.

Quanto ao peso relativo do voto de cada cidadão eleitor pode falar-se em sufrágio igualitário, se cada cidadão dispõe de um só voto, e sufrágio não igualitário se alguns eleitores podem exercer mais de uma vez o direito de voto. Este último pode traduzir-se no sufrágio múltiplo ou no voto plural, existindo o 1º quando o eleitor pode votar várias vezes na mesma eleição, em diferentes círculos, por exemplo, em diferentes qualidades, embora com um só voto de cada vez. O 2º verifica-se quando certo eleitor vota uma só vez mas com mais de um voto, por exemplo o voto familiar que pode revestir várias formas.

3. Sistemas de Escrutínio

O sistema de escrutínio diz respeito ao método de apurar os eleitos a partir dos votos dos eleitores.

Têm-se confrontado duas correntes de pensamento a este respeito: uma que perfilha a ideia de justiça na representação das componentes da democracia pluralista, defendendo a representação proporcional, outra que defende o sistema maioritário, argumentando que se trata de uma ideia simples que se aceita imediatamente. A flexibilidade destas duas correntes de pensamento permitiu que entre elas se estabelecesse uma espécie de compromisso e se encontrassem fórmulas intermédias que são os processos de escrutínio misto.

De acordo com o processo de escrutínio maioritário são eleitos o candidato ou candidatos que obtiverem o maior número de votos.

A principal distinção dentro do sistema maioritário diz respeito ao número de voltas

de escrutínio. Assim, temos o **sistema maioritário de uma volta** ou "**sistema de pluralidade de votos**", em que ganha o candidato que obtiver o maior número de votos seja qual for a maioria obtida sobre os adversários. O **sistema maioritário de duas voltas** em que um candidato para ser eleito à 1ª volta tem de obter a maioria absoluta dos votos, caso contrário realizar-se-à novo acto eleitoral ao qual se apresentarão apenas os candidatos mais votados da primeira volta, em que será eleito o que obtiver maioria relativa.

Há uma terceira modalidade que pretende compatibilizar o efeito da existência de duas voltas com a realização de uma volta, é o chamado **sistema de voto alternativo ou preferencial** segundo o qual cada eleitor vota num candidato, mas ao mesmo tempo, ordena os outros candidatos por ordem de preferência. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos válidos, vai-se eliminando, sucessivamente, os candidatos menos preferidos até ser possível encontrar maioria absoluta recaíndo num dos candidatos.

Consideram-se como vantagens da representação maioritária a sua simplicidade, a menor influência partidária na designação dos candidatos, um melhor conhecimento destes por parte dos eleitores e uma maior estabilidade governativa.

Uma característica comum às três modalidades é que apenas permitem a representação parlamentar de uma parte do eleitorado de cada circunscrição. Ao serem eleitos apenas os candidatos que obtiverem, em cada circunscrição, a maior percentagem de votos, exclui-se a representação dos que saíram vencidos. Pode acontecer que um partido que, globalmente, obteve menor percentagem de votos se encontre maioritariamente representado no Parlamento.

De acordo com o processo de escrutínio de representação proporcional cada partido político obtém uma representação tanto quanto possível proporcional ao número de votos que alcança.

Este modo de escrutínio apenas conheceria alguma expressão em pleno século XX. Os efeitos do desejo de maior justiça eleitoral só começariam a sentir-se a partir do termo da I Grande Guerra e, pouco a pouco, o sistema de representação proporcional foi adoptado pela maior parte dos Estados com regimes políticos democráticos e sistemas de governo

de democracia representativa. Dado a representação proporcional ser necessariamente um escrutínio de lista, os partidos políticos serão levados a apresentar os nomes dos candidatos submetidos a sufrágio.

Diz Maurice Duverger "o princípio básico do escrutínio de representação proporcional é que este processo assegura uma representação das minorias em cada circunscrição numa proporção aproximada dos votos obtidos" (obra supracitada).

Dado a representação proporcional ser necessariamente um escrutínio de lista, os partidos políticos serão levados a apresentar os nomes dos candidatos submetidos a sufrágio. A repartição dos lugares pelas listas implica a distinção entre representação proporcional no quadro nacional e no quadro das circunscrições locais. Se se escolher como quadro de eleição uma circunscrição única, as listas apresentadas serão nacionais. O quociente eleitoral é determinado pelo país inteiro, dividindo-se o total de sufrágios expressos pelo total dos lugares a preencher, sempre que as listas tiverem atingido o quociente ser-lhes-à atribuído um lugar. Mas acontece muitas vezes que algumas listas não obtêm um número de votos igual ao quociente eleitoral e os votos obtidos pelas outras não são exactamente divisíveis por este, sendo assim necessário proceder-se à repartição de alguns lugares em função dos restos.

Assim, é possível distinguir-se várias modalidades de escrutínio de representação proporcional, tais como: a representação proporcional com atribuição dos lugares aos maiores restos, a representação proporcional com atribuição dos restantes lugares à média maior, a representação proporcional com a atribuição dos lugares segundo o método de Hondt, a representação proporcional com a atribuição dos lugares segundo o método de Saint-Lague, a representação proporcional com a repartição de lugares pelo quociente rectificado.

A representação proporcional com atribuição dos lugares aos maiores restos consiste em dividir, numa primeira fase, o número de sufrágios expressos em cada círculo eleitoral, pelo número de lugares a preencher, obtendo-se o quociente eleitoral, dividindo-se de seguida o número de votos obtidos por cada partido por esse quociente. Os partidos que obtiveram um número de votos igual ou superior ao quociente eleitoral

alcançam alguns lugares, os restantes são atribuídos aos partidos com os maiores restos. Este processo beneficia os pequenos partidos em detrimento dos grandes e é utilizado na Holanda.

A representação proporcional com a atribuição dos restantes lugares à média maior segue, numa 1ª fase, um mecanismo semelhante ao anterior, mas o processo para a atribuição dos restantes lugares é diferente. Adiciona-se, ficticiamente, a cada lista, um lugar aos que lhe couberam em virtude da divisão dos votos obtidos pelo quociente eleitoral e divide-se o número de sufrágios que a lista recolheu pelo número assim obtido, encontrando-se uma média para cada lista. O partido que obtiver a média mais elevada fica com o lugar que resta ou com um dos restantes lugares, repetindo-se a operação até serem atribuídos todos os lugares. Este processo favorece os grandes partidos.

A representação proporcional com a atribuição dos lugares segundo o método de Hondt tem a vantagem de permitir, através de uma única operação, encontrar o total de lugares que cabem a cada lista. Consiste em dividir o número de votos obtidos por cada partido pelo número de lugares a preencher, mas fazendo uma divisão sucessiva, isto é, dividindo, sucessivamente, por 1, 2, 3, 4, etc.. De seguida, ordenam-se os quocientes obtidos, por ordem decrescente e os lugares correspondem aos maiores quocientes. O último quociente chama-se repartidor, e é diferente do quociente eleitoral, porque dividindo os votos alcançados por cada lista por este número repartidor obtém-se, directamente, o número de lugares que cabe a cada partido.

A representação proporcional com a atribuição de lugares segundo o método de Saint-Lague ou o sistema do número de Udda aproxima-se do método de Hondt mas procura corrigi-lo, no sentido de uma proporcionalidade mais aproximada entre o número de eleitos e a quantidade de votos obtida por cada partido. Para isso introduz uma pequena alteração, que consiste em dividir os votos obtidos por cada partido por algarismos ímpares, começando por 1, 3, 5, 7, etc.. Este processo faz baixar o número repartidor permitindo deste modo uma representatividade mais equitativa e, por conseguinte, mais justa. Este processo tem sido utilizado nos países escandinavos: Dinamarca, Noruega e Suécia.

A representação proporcional com a repartição de lugares pelo quociente rectificado, segundo o método de Hagenbach-Bischof é utilizado na Suíça e consiste em acrescentar uma unidade, ou mais, ao número de lugares a preencher, com o fim de baixar o quociente eleitoral de forma a que todos os lugares sejam atribuídos, ao dividirem-se os votos obtidos por cada lista, pelo respectivo quociente. Dizem Jean-Marie Cotteret e Claude Emeri (obra supracitada) que este processo apresenta o risco de levar a uma repartição de lugares superior à legalmente prevista.

A representação proporcional tem a seu favor a equidade do sistema, quando o número de lugares obtidos pelos diferentes partidos é proporcional à sua força eleitoral, a sua representação é justa, todas as ideologias têm expressão no Parlamento e as decisões políticas tomadas pela maioria dos eleitos representam fielmente a vontade da maioria dos eleitores, retrata o pluralismo político-partidário, a possibilidade de se votarem ideias e não homens e não favorece as negociações em torno dos candidatos.

Contra a representação proporcional invoca-se o afastamento entre o eleitorado e os eleitos, o papel determinante dos estados-maiores dos partidos na confecção das listas de candidatos e sobretudo a pulverização partidária.

Desde o princípio do século XX até 1945, o sistema maioritário foi afastado em favor da representação proporcional, a partir da II Grande Guerra surgiram reacções adversas à representação proporcional e que se traduziram quer no regresso ao sistema maioritário, como aconteceu em França, em 1958, quer na adopção de processos de escrutínio misto de predominância maioritária, de predominância proporcional e escrutínio misto equilibrado.

O sistema misto de predominância maioritária existe no Japão, desde o princípio do século, com inspiração no sistema inglês, consiste em eleger vários deputados em cada círculo eleitoral, por sufrágio uninominal, isto é, cada eleitor vota apenas num candidato, sendo eleitos os candidatos que figurem à cabeça das listas. Esta forma de escrutínio foi instituída em Itália, em 1993, onde 75% dos deputados são eleitos por escrutínio maioritário uninominal e os restantes segundo o método de representação proporcional.

O sistema misto de predominância proporcional foi adoptado em França entre 1951 e 1958 e é utilizado na República da Irlanda sob a modalidade do voto único

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL
PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

transferível, também conhecido por sistema de Hare. O processo é o seguinte: é proclamado eleito todo o candidato cujos votos ultrapassem o quociente eleitoral, sendo este último obtido dividindo o número de sufrágios expressos pelo número de deputados a eleger, aumentado de uma unidade. Uma circunscrição pode ter um número variável de deputados a eleger e cada eleitor dispõe apenas de um voto, que é transferível se o seu candidato obteve mais votos do que os necessários para ser eleito ou se o seu candidato se encontra entre os que obtiveram menor número de votos. Também deve indicar os candidatos que constituem a sua segunda, terceira, e outras preferências. Cada partido obtém uma representação proporcional à sua força real e os eleitores elegeram os candidatos da sua preferência.

O escrutínio misto equilibrado atribui igual importância à representação proporcional e ao sistema maioritário. Este processo foi adoptado na República Federal Alemã, onde metade dos deputados são eleitos por escrutínio maioritário de uma volta, uninominal, no quadro das circunscrições e a outra metade é eleita segundo o método de Hondt por escrutínio de lista, no quadro de cada *Land*. Cada eleitor dispõe de dois boletins de voto: um para expressar a sua escolha ao nível da circunscrição e outro para manifestar a sua preferência por uma lista apresentada a nível de *Land*.

Este processo de escrutínio é normalmente designado como **representação proporcional personalizada** e pode conduzir a uma multiplicação de partidos com representação no Parlamento. Para evitar este risco foi adoptado um princípio segundo o qual um partido só pode beneficiar da representação proporcional se obtiver pelo menos 5% da totalidade dos votos a nível nacional ou três mandatos directos.

Aqui persiste o princípio da proporcionalidade, porque os mandatos obtidos nos círculos uninominais são imputados ao colégio eleitoral geral (daí falar-se em representação proporcional personalizada). Alfred Grosser declarou que neste sistema não se conseguiu estabelecer a distinção entre duas categorias de deputados os "verdadeiros representantes do povo" e os "recuperados" vencidos nas circunscrições e salvos por intermédio da lista nacional (citado por Jean-Marie Cotteret e Claude Emeri - *Os Sistemas Eleitorais*. Lisboa: Livros do Brasil, 1970).

4. Sistemas eleitorais e sistemas de partidos

Segundo alguns autores sendo adoptado o sistema de representação proporcional a representação nunca é perfeitamente proporcional e se o sistema adoptado for o de escrutínio maioritário, o desfasamento entre a percentagem de votos obtidos e a percentagem do número de eleitos é ainda maior, principalmente para os pequenos partidos.

A escolha de um sistema eleitoral nunca é perfeitamente inofensiva, uma vez que o mesmo vai ter reflexos sobre o sistema de partidos políticos, na estrutura dos próprios partidos políticos e no sistema político. O sistema político exerce uma acção directa sobre o sistema eleitoral, enquanto este influencia aquele indirectamente, ou seja através dos partidos políticos. O sistema político condiciona o sistema eleitoral, na medida em que, o pode preservar ou alterar, conforme as conveniências das forças que servem de suporte aos órgãos do aparelho de Estado.

Estas constatações levaram Duverger a formular três leis sociológicas fundamentais:

- a) O escrutínio maioritário de uma volta coincide com o bipartidarismo e favorece uma conduta de centralização na organização dos partidos políticos;
- b) O escrutínio maioritário de duas voltas tende para um sistema de partidos múltiplos, dependentes e favorece coligações de partidos políticos antes da segunda volta;
- c) O escrutínio de representação proporcional tende para um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes uns dos outros e favorece as cisões nos partidos existentes.

Diz o Professor Jorge Miranda que estas "leis" de Duverger, desde que tomadas em termos não deterministas e não mecanicistas e com certas correcções, têm o maior interesse. No entanto, os sistemas eleitorais influenciam tanto os sistemas de partidos e os sistemas políticos quanto são influenciados por eles e para além disso têm de ser compreendidos à luz da cultura dominante em cada Estado. A representação proporcional revela sociedades ideologicamente fragmentadas com maior conflitualidade político-social e por isso mesmo tem sido adoptada por novas democracias, onde se pretende possibilitar, o mais possível a representatividade, mesmo dos partidos mais pequenos. Enquanto que

o sistema maioritário está mais ligado a sistemas bipartidários com institucionalização de partidos de Governo e de oposição e garantia de alternância a médio prazo. Adapta-se a democracias há muito estabilizadas (Jorge Miranda - *Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995).

A dimensão dos círculos eleitorais é também um factor determinante do sistema de partidos. Segundo Douglas Rae "o desvio médio entre a proporção de lugares e dos sufrágios obtidos por cada partido varia na razão inversa da dimensão dos círculos eleitorais" (*The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967). Quanto maior for a dimensão dos círculos eleitorais, mais possibilidade existe dos pequenos partidos obterem representação parlamentar.

ANÁLISE

A nossa Constituição consagra um regime político democrático baseado na soberania popular, isto é, o poder reside no povo cabendo a cada elemento do povo uma parcela de soberania que deve exercer sempre que necessário. Consagra os direitos fundamentais dos cidadãos, como o direito de participação na vida política (artigo 48.º), o sufrágio universal na designação dos titulares dos órgãos do poder político, bem como o direito de oposição democrática (artigo 114.º n.º 2) e o princípio da renovação (artigo 118.º). Visa preservar as liberdades dos cidadãos, consagra o princípio da separação de poderes com interdependência (artigo 111.º) de forma a que cada órgão controle o outro de tal modo que "o poder limita o poder" como dizia Montesquieu.

Uma vez que não é possível o exercício da democracia directa, cabe pois aos cidadãos eleger os seus representantes através do exercício do seu direito de voto.

O sufrágio, segundo Maurice Hauriou é antes de mais "a organização política da aprovação" (citado por Jean-Marie Cotteret e Claude Emeri, obra referenciada).

Entre nós o sufrágio é universal, directo, secreto, igual e periódico (artigo 10.º n.º1).

Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular (artigo 10.º n.º 2).

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nas eleições para a Assembleia da República prevê-se que os deputados sejam eleitos por círculos eleitorais definidos por lei, que pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, assegurando-se o sistema de representação proporcional e o método da média mais elevada de Hondt na conversão dos votos em mandatos (artigo 149.º n.º 1).

As candidaturas serão apresentadas pelos partidos políticos, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos (artigo 151.º n.º 1). Os partidos políticos mantêm, assim, o exclusivo da candidatura nas eleições para a Assembleia da República. A organização das listas é uma tarefa estritamente partidária, pelo que não há qualquer influência por parte dos eleitores, cujo voto numa das listas significa o voto no respectivo partido.

Desde a revisão de 1989 que a Constituição prevê, também, a possibilidade de existência de um círculo nacional a par dos círculos parciais (artigo 149.º n.º 1), hipótese que ainda não foi concretizada.

Até hoje, o sistema eleitoral para a Assembleia da República tem sido um sistema de eleição por círculos múltiplos plurinominais, em que cada cidadão dispõe de um voto, que vai recair numa lista de orientação partidária, que deve conter tantos candidatos quantos os mandatos em causa no respectivo círculo. A conversão dos votos em mandatos faz-se segundo o sistema de representação proporcional de acordo com o método de Hondt.

Em relação aos círculos parciais a Constituição refere apenas o critério geográfico (artigo 149.º n.º 1) o que impede a criação de círculos ideais. O número de deputados por cada círculo plurinomial deve ser proporcional ao número de eleitores nele inscritos (artigo 149.º n.º 2).

A principal inovação nesta matéria, trazida pela revisão constitucional de 1997, foi a possibilidade de criação de círculos uninominais a par dos círculos plurinominais parciais e do círculo plurinomial nacional (artigo 149.º n.º 1).

No entanto, esta possibilidade de criação de círculos uninominais não pode pôr em causa o sistema de representação proporcional, tem de coexistir com círculos plurinominais

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL
PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

parciais e/ou nacional, com vista a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais elevada de Hondt (artigo 149.º n.º 1). Pretende-se que o Parlamento continue a ser reflexo do pluralismo partidário, o que é confirmado pelo facto de a Constituição impedir a fixação de uma percentagem de votos mínima para obter representação parlamentar.

O número de deputados da Assembleia da República foi alterado pela revisão constitucional de 1997, que estabeleceu um mínimo de 180 e um máximo de 230 deputados (artigo 148.º), o que significa que o limite máximo, actual, corresponde ao limite mínimo anteriormente consagrado e adoptado pela lei eleitoral o que é bastante importante, uma vez que, o número de deputados à Assembleia da República influencia o grau de proporcionalidade do sistema, porque quanto maior for esse número mais fácil será garantir um maior grau de proporcionalidade.

O Projecto de Lei Eleitoral, apresentado para análise, procura introduzir algumas novidades mantendo as características do sistema de representação proporcional, que continua a ser exigido pela Constituição (artigo 113.º n.º 5), mesmo após a revisão de 1997, mas procurando melhorar a qualidade de representação dos cidadãos, aproximar mais os eleitores dos eleitos e promover uma responsabilização política mais directa do Deputado perante os seus eleitores.

Assim, optou por um sistema proporcional de representação personalizada, criando um círculo nacional que elege 35 deputados, mantém os círculos parciais, no âmbito dos quais serão criados círculos uninominais de candidatura, conservando o método de Hondt para a conversão dos votos em mandatos.

Quanto aos círculos parciais plurinominais decidiu fazê-los coincidir com as fronteiras dos distritos, com a agregação dos círculos com menos de 4 Deputados, existindo, assim, 18 círculos parciais aos quais acrescem os círculos das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira e mais dois círculos que foram criados para os eleitores residentes no estrangeiro: Europa e fora da Europa. Estes círculos elegem um número de deputados proporcional ao número de eleitores neles inscritos (artigo 149.º n.º2).

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Quanto aos círculos uninominais decidiu criar em cada círculo parcial um número correspondente a metade dos mandatos atribuídos ao respectivo círculo plurinomial. Se o número de mandatos atribuídos ao círculo plurinomial for ímpar, o número de círculos uninominais será arredondado pelo excesso.

Adoptou o Concelho como área de referência, os círculos uninominais devem resultar da área de um Concelho, do agrupamento de Concelhos contíguos, ou da divisão de um Concelho por agrupamento das suas freguesias, ou ainda por agrupamento destas com freguesias contíguas de outro Concelho.

Fixando-se, assim, 22 círculos parciais que elegem 191 deputados e 4 para a emigração e 94 círculos uninominais correspondentes aos 18 círculos eleitorais do Continente.

A lei impõe, em cada acto eleitoral, a revisão do número de lugares atribuídos a cada círculo parcial, em função da actualização do recenseamento. Para os círculos uninominais o prazo de revisão é superior, deve manter-se a sua estabilidade pelo menos durante dois mandatos sucessivos.

Os partidos políticos devem apresentar listas plurinominais de candidatura para o círculo nacional e para os círculos parciais e listas uninominais para cada círculo uninominal.

Um cidadão pode figurar simultaneamente nas listas de um partido apresentadas ao círculo nacional, a um círculo parcial e a um círculo uninominal deste último (artigo 151.º n.º 2). No caso de eleição simultânea, a eleição no círculo uninominal prefere à eleição nos círculos plurinominais e a eleição no círculo parcial à do círculo nacional.

A conversão dos votos em mandatos faz-se sempre a partir dos círculos parciais e nacional, os círculos uninominais servem apenas para personalizar o voto e aproximar os eleitos dos eleitores, segundo os redactores do projecto.

Assim, apurado o número de mandatos atribuídos a cada partido nos diferentes círculos parciais, de acordo com o sistema de representação proporcional segundo o método de Hondt, começa-se por colocar os candidatos de cada partido, que foram mais votados (de acordo com uma maioria simples de votos), nos respectivos círculos uninominais e se sobrarem mandatos, então são atribuídos aos candidatos da lista plurinomial, pela

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL
PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ordem de preferência apresentada pelo partido. Se o número de candidatos mais votados nas listas uninominais for superior ao número de mandatos atribuídos àquela lista no respectivo círculo eleitoral, o mandato é-lhes conferido, sendo subtraído em igual número aos mandatos que a lista obteve a nível nacional.

CONCLUSÃO

Feita a análise dos sistemas eleitorais e suas influências do ponto de vista geral, analisada a questão de acordo com o texto actual da Constituição e apuradas as pretensões do projecto da nova lei eleitoral pode colocar-se algumas questões.

Já nas eleições presidenciais de 1986 se tinha colocado a questão da mudança do sistema de representação proporcional para um sistema maioritário de duas voltas, nas eleições legislativas. Esta proposta foi apresentada por um dos candidatos presidenciais com o argumento de que o sistema de representação proporcional, até aí seguido, gerava grande instabilidade governativa, uma vez que dificultava a obtenção de maiorias parlamentares. Este projecto acabou por ser abandonado, uma vez que o candidato foi derrotado na 2ª volta das eleições presidenciais e também porque os deputados não estavam de acordo com tal alteração, que para além do mais iria pôr em causa os limites materiais ao poder de revisão constitucional.

Embora, tendencialmente, seja o sistema eleitoral a determinar o sistema partidário, como já vimos, entre nós foi o sistema partidário que determinou o sistema eleitoral, uma vez que se consagrou este sistema na redacção originária da Constituição, precisamente, para permitir às várias forças políticas, emergentes da Revolução de 1974, a obtenção de representatividade parlamentar e para reflectir uma sociedade pluralista, quer do ponto de vista ideológico, quer institucional.

Para além da particularidade acima referenciada, as eleições legislativas de 1987 constituíram também uma surpresa, uma vez que pela 1ª vez, após a Revolução, conseguiu-se uma maioria parlamentar, o que constituiu, também uma excepção às regras tendenciais.

Entretanto, existiram várias propostas no sentido de redução do número de deputados

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

e da dimensão dos círculos eleitorais, no entanto não produziram frutos porque se entendeu que tais soluções não permitiam melhorar nem a qualidade da representação nem a proporcionalidade.

O que é certo é que as sucessivas revisões constitucionais não alteraram o sistema eleitoral e inclusivamente mantiveram esta matéria como limite material ao poder de revisão constitucional, o que significa que, na perspectiva dos Professores Doutor Gomes Canotilho e Doutor Vital Moreira, o sistema de representação proporcional é uma matéria que a maioria dos deputados (2/3) considera como pertencendo ao núcleo essencial da Constituição e como tal não deve ser revista.

Sendo assim, parece imperioso manter este sistema, mesmo após a última revisão constitucional, que parece não dar abertura à consagração de qualquer outro sistema, mesmo um sistema misto.

É evidente que o sistema de representação proporcional tem as suas desvantagens, que já analisamos, mas também existem no sistema maioritário, logo o que é certo é que um sistema eleitoral deve ser ao mesmo tempo simples, equitativo e eficaz (André Hauriou - *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, 1980), isto é, que permitam a formação de maiorias coerentes e estáveis. No entanto, estas três questões são muito incompatíveis e como tal é necessário, em cada momento, procurar a solução mais adequada aos objectivos a prosseguir. Parece, neste momento, que a maioria está de acordo em manter o sistema de representação proporcional, mas uma vez que o novo texto constitucional permite a criação de círculos uninominais e que o círculo nacional, já permitido desde 1989, ainda não foi criado, talvez seja possível aproveitar estas possibilidades para melhorar, em alguns aspectos, as desvantagens inerentes, tendencialmente, àquele sistema.

A criação dos círculos uninominais pode, no entanto, originar algumas dificuldades, tais como: vai ser difícil conseguir uma divisão do país em círculos minimamente equilibrados e com uma dimensão que permita o real conhecimento dos eleitos por parte dos eleitores, e de outro modo o que poderá acontecer é aquilo que já se passa nas eleições autárquicas, em que os candidatos propostos pelos partidos muitas vezes pertencem a uma área do

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL
PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

território completamente alheia àquela pela qual são propostos e grande parte dos eleitores só os conhece pelos "media" e eles por sua vez pouco sabem acerca daqueles eleitores, daquela região, das suas necessidades e dos seus interesses. Não deveria a lei eleitoral exigir aos candidatos, pelos círculos uninominais, que demonstrem os vínculos que os unem à circunscrição pela qual aspiram a obter votos por parte dos eleitores?

Ou então pode também ocorrer outra situação, que se deve evitar e que é a do caciquismo. Será que a utilização deste método não vai favorecer apenas um governo de personalidades locais famosas, solidamente implantadas nos seus círculos?

Há pois, que ter muito cuidado com a delimitação dos círculos e com a composição das listas por parte dos partidos políticos porque uma vez que foram rejeitadas as propostas de admissão, pela Constituição, de candidaturas de grupos de cidadãos independentes, os lugares são distribuídos pelos partidos, segundo as suas preferências que podem não corresponder exactamente às dos eleitores. Nesta perspectiva não seria de pensar na hipótese dos eleitores poderem exercer um voto preferencial, isto é de os eleitores poderem ordenar os candidatos, segundo as suas preferências?

Por outro lado, os eleitores cujos candidatos não forem eleitos sentir-se-ão verdadeiramente representados?

Fala-se também em responsabilizar mais os eleitos perante os eleitores, mas será que tal é possível num sistema constitucional que fixa um mandato não imperativo e em que os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos?

Há ainda que considerar a questão de recenseamento, muitos eleitores estão recenseados, ou no local de nascimento, onde já não se encontram há anos ou no local onde habitam actualmente, mas onde ainda não têm raízes e como tal dificilmente conhecerão os candidatos propostos, quer num caso quer no outro, e por isso o seu voto será fundamentalmente num partido e não numa pessoa. Há pois que encontrar também uma fórmula que permita superar, da melhor maneira, esta dificuldade, que parece existir, de forma evidente no nosso país.

Não deverá também considerar-se a questão dos boletins de voto? Deverá ser apenas um boletim para a eleição nos três círculos? Será que isso não vai criar uma certa

**UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL
PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

confusão nos eleitores? Não seria preferível pelo menos dois boletins? Um para o círculo uninominal com o nome dos candidatos e outro simultaneamente para o respectivo círculo parcial e para o círculo nacional?

Deixo estas questões à Vossa apreciação.

Porto, 16 de Dezembro de 1997

UMA ANÁLISE DO ANTEPROJECTO DE LEI ELEITORAL
PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARTOLINI, S.; COTTA, M.; MORLINO, L.; PANEBIANCO, A.; PASQUINO, G. - *Manual de Ciência Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

COTTERET, Jean-Marie et EMERI, Claude - *Os Sistemas Eleitorais*. Lisboa: Edição Livros do Brasil, 1975.

DUVERGER, Maurice - *Os Grandes Sistemas Políticos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1985.

FERNANDES, António José - *Introdução à Ciência Política - Teorias Métodos e Temáticas*. Porto: Porto Editora, Lda, 1995.

FRAGA, Carlos - *Contencioso Eleitoral*. Coimbra: Livraria da Universidade, 1997.

HAURIOU, André - *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona-Caracas-México: Editorial Ariel, 1980.

MIRANDA, Jorge - *Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995.

MORTATI, Costantino - *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Padova: Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1991.

POSADA, A. - *Ciência Política*. Barcelona: Manuel Soler Editores.

SOUSA, Marcelo Rebelo - *Direito Constitucional-Introdução à Teoria da Constituição*. Lisboa, 1979.