



NOTA DE ADMISSIBILIDADE

Petição n.º 15/XVI/1.ª

ASSUNTO: Em cada voto igualdade: de harmonia com o princípio da representação proporcional

Entrada na AR: 24 de abril de 2024

N.º de assinaturas: 128

1.º Peticionário: Pedro Ricardo Chainho Sequeira

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I. A petição

1. A presente petição deu entrada na Assembleia da República em 24 de abril de 2024, estando endereçada ao Senhor Presidente da Assembleia da República. Por decisão de 30 de abril de 2024 da Vice-Presidente da Assembleia da República, Senhora Deputada Teresa Morais, a petição foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.
2. Os 128 subscritores da petição apelam à reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República apresentando propostas para garantir «a igualdade dos votos em Portugal», a aproximação de eleitores e eleitos «graças ao voto pessoal» e a «distribuição equilibrada dos deputados de cada partido pelo território, e sem forçar os pequenos partidos a concentrar os seus esforços apenas nos grandes círculos do litoral».

Recorrendo a um enquadramento histórico de propostas, sucessivamente apresentadas pelos vários partidos desde 1982, para a reforma do sistema eleitoral, que consideram ter-se mantido praticamente inalterado desde a Assembleia Constituinte, os peticionantes expõem as características de sistemas eleitorais de outros ordenamentos; analisam os programas eleitorais na parte relativa ao sistema eleitoral e algumas das propostas legislativas que estiveram sucessivamente em discussão na AR, apresentando, por fim, propostas concretas de reforma do sistema eleitoral para a AR, com inspiração no modelo dinamarquês, que sumarizam do seguinte modo: «*Distribuição de mandatos com base na votação nacional, para garantir a justiça do resultado global; b) Distribuição de todos os mandatos pelos círculos locais, de forma a maximizar a representação do território; c) Uso do voto preferencial na atribuição dos mandatos aos candidatos, como forma de promover a ligação entre eleitores e eleitos (os eleitores podem votar em candidatos).*»

II. Enquadramento parlamentar

Sobre matéria conexa com o objeto da petição, encontram-se pendentes as seguintes iniciativas legislativas:

[Projeto de Lei n.º 9/XVI/1.ª \(PAN\)](#) - Reduz o número de círculos eleitorais e cria um círculo nacional de compensação no âmbito das eleições para a Assembleia da República, por forma

a assegurar uma maior conversão dos votos em mandatos e evitar a existência de “votos desperdiçados”, alterando a Lei Eleitoral para a Assembleia da República;

[Projeto de Lei n.º 10/XVI/1.ª \(BE\)](#) - Cria o círculo de compensação do território nacional na eleição para a Assembleia da República (alteração à Lei 14/79, de 16 de maio)¹;

[Projeto de Lei n.º 20/XVI/1.ª \(L\)](#)- Revê a lei eleitoral consagrando um círculo nacional de compensação nas eleições para a Assembleia da República;

[Projeto de Lei n.º 40/XVI/1.ª \(IL\)](#) - Introduce um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas;

[Projeto de Lei n.º 78/XVI/1.ª \(IL\)](#) - Elimina o Dia de Reflexão e modifica os períodos de votação;

[Projeto de Lei n.º 80/XVI/1.ª \(PAN\)](#) - Altera diversos diplomas, alargando o direito de voto antecipado no âmbito das eleições para os órgãos das autarquias locais e melhorando o processo eleitoral nos círculos da emigração no âmbito das eleições para a Assembleia da República;

[Projeto de Resolução n.º 64/XVI/1.ª \(PS\)](#) - Determina a preparação da codificação da legislação eleitoral².

Encontram-se registados os seguintes antecedentes parlamentares com o mesmo objeto:

- [Projeto de Lei n.º 517/XV/1.ª \(PAN\)](#) - *Altera a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, reduzindo para 10 o número de círculos eleitorais e criando um círculo eleitoral da emigração e um círculo nacional de compensação*, rejeitado na generalidade em 3 de março de 2023;

- [Projeto de Lei n.º 940/XV/2.ª \(IL\)](#) - *Introduce um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas*, rejeitado na generalidade em 15 de dezembro de 2023;

- Petição n.º [30/XV/1](#) - *Por uma maior conversão dos votos em mandatos*

- Petição n.º [308/XIV/3.ª](#) - *Pelo Círculo Nacional de Compensação*

- Petição n.º [589/XIII/4.ª](#) - *Solicitam a alteração da Lei Eleitoral da Assembleia da República, preconizando a reforma do sistema eleitoral.*

III. Enquadramento legal

¹ Que, juntamente com os Projetos de Lei n.ºs 20/XVI e 40/XVI, [baixou sem votação, pelo prazo de 60 dias, em 3 de maio de 2024](#), para nova apreciação na generalidade na Comissão de Assuntos Constitucionais.

² Aprovado na reunião plenária de 3 de maio de 2024.

1 - O primeiro peticionante encontra-se corretamente identificado, sendo mencionado o nome completo, o respetivo domicílio e o número e a validade do documento de identificação, mostrando-se ainda genericamente presentes os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º da Lei de Exercício do Direito de Petição.

De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 17.º da LEDP, não parece ocorrer nenhuma das causas legalmente previstas para o indeferimento liminar da petição, contendo o artigo 12.º da mesma Lei o estrito quadro normativo que deve reger o juízo sobre a admissibilidade das petições dirigidas à Assembleia da República.

Propõe-se, por isso, a admissão da presente petição.

Com interesse para a apreciação da petição, importa recordar o que, com pertinência enquadradora do peticionado, vem disposto no texto constitucional e na Lei Eleitoral para a Assembleia da República³.

O [artigo 113.º](#) da Constituição (CRP) contém os princípios fundamentais de direito eleitoral aplicáveis a todos os atos eleitorais, existindo, para cada um desses atos, previsões constitucionais específicas. O princípio da representação proporcional é um desses princípios fundamentais - «5 - *A conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional*», elemento essencial do sistema eleitoral português - tanto que o legislador constituinte o incluiu nos limites materiais de revisão constitucional [[artigo 288.º](#), alínea h)] e se encontra concretizado também especificamente para as eleições à Assembleia da República:

Artigo 149.º

Círculos eleitorais

1. Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respetiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos.

2. O número de Deputados por cada círculo plurinomial do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos.

³ Recorrendo-se, para este efeito, a grande parte do que vem consignado na [nota técnica](#) do [Projeto de Lei n.º 40/XVI](#).

Na opinião de Gomes Canotilho e Vital Moreira⁴, «Tal princípio reconduz-se, afinal, a garantir que, ao menos nos órgãos representativos, esteja configurada a diversidade de representações e orientações político-ideológicas que estruturam politicamente a sociedade. O sistema eleitoral é um método para obter uma mais *fiel representação do universo político-ideológico do país*. O sistema proporcional há-de garantir duas coisas: (a) que todas as correntes políticas minimamente significativas obtenham representação, fazendo eleger candidatos seus; (b) que as várias correntes políticas obtenham representação em proporção da sua quota de votos, sem discrepâncias significativas».

Relevante é também o disposto nos [artigos 147.º](#) e seguintes, concretizados na [Lei Eleitoral para a Assembleia da República \(LEAR\)](#)⁵: caso do número de Deputados – a Constituição estabelece o mínimo (180) e o máximo (230), deixando para a lei ordinária a definição do número exato de mandatos ([artigo 148.º](#)) – presentemente 230, como determinado pela LEAR ([artigo 13.º](#), n.º 1). Nem sempre foi assim, contudo, desde a aprovação da Constituição.

Como recorda Jorge Miranda⁶, o texto inicial da Constituição previa que a Assembleia teria entre 240 e 250 Deputados, a revisão constitucional de 1989 baixa esse número para entre 230 e 235 e a de 1997 para os atuais 180 a 230. E lembra que «continua a haver vozes que pretendem ainda maior diminuição. Mas a redução da composição do Parlamento envolve riscos para a representação proporcional (...)».

Idêntica solução foi adotada relativamente aos círculos eleitorais, que constituem, aliás, como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira⁷, «o único dos elementos essenciais do sistema eleitoral que não está definido na própria Constituição, tendo-a esta remetido para a lei eleitoral. Contudo, a liberdade legislativa está longe de ser total».

Com efeito, o [artigo 149.º](#) da CRP determina que os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos, deixando essa definição para a lei, tal como a opção por círculos plurinominais e uninominais, e respetiva natureza e complementaridade. No entanto, aquele preceito constitucional exige que tal seja feito de forma a assegurar o sistema de

⁴ *In Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, 4.ª ed. revista, 2010, Coimbra Editora, p. 87.

⁵ Aprovada pela [Lei n.º 14/79, de 16 maio](#)⁵, e alterada pelo [Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro](#), pela [Lei n.º 14-A/85, de 10 julho](#), pelo [Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 fevereiro](#), pelas Leis n.ºs [5/89, de 17 março](#), [18/90, de 24 julho](#), [31/91, de 20 julho](#), [72/93, de 30 novembro](#), [10/95, de 7 abril](#), e [35/95, de 18 agosto](#), e pelas Leis Orgânicas n.ºs [1/99, de 22 junho](#), [2/2001, de 25 agosto](#), [3/2010, de 15 de dezembro](#), e [1/2011, de 30 de novembro](#), pela [Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho](#), e pelas Leis Orgânicas n.ºs [10/2015, de 14 de agosto](#), [3/2018, de 17 de agosto](#), e [4/2020, de 11 de novembro](#). Ligações para o texto consolidado deste diploma legal retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

⁶ MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume II, Universidade Católica Editora, 2018, p. 455.

⁷ *Idem, ibidem*, p. 241.

representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos. Prevê também o mesmo artigo que o número de Deputados por cada círculo plurinominal do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos. Por outro lado, determina-se que a lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos através da exigência de uma percentagem de votos nacional mínima (a proibição da designada «cláusula barreira») e que os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos ([artigo 152.º](#)).

A possibilidade de existência de um círculo nacional foi acrescentada na revisão constitucional de 1989. Embora a Constituição não estabeleça de forma clara se o círculo nacional pode ser único, isto é, se pode substituir os círculos territoriais ou se deve acrescer a estes, a redação do n.º 2 do [artigo 149.º](#) parece apontar para esta última hipótese⁸, como consideram Gomes Canotilho e Vital Moreira, acrescentando que «Em qualquer caso, antes como agora, mantém-se aberta à lei uma larga margem de liberdade de conformação, tanto quanto ao número e dimensão dos círculos, como quanto à criação e importância do eventual círculo nacional. Ponto é que seja respeitado o princípio da proporcionalidade. De igual modo, fica em aberto a relação entre o círculo nacional e os círculos regionais, nomeadamente quanto a saber se aquele pressupõe um voto autónomo dos eleitores ou se existe um único voto, que conta simultaneamente para o apuramento num círculo regional e no círculo nacional. Se ele se destinar a ser um ‘círculo de aproveitamento de restos’, contribuirá para a justiça estrutural da proporcionalidade; se for um círculo redutor dos círculos eleitorais, ele terá efeitos negativos em relação ao princípio da proporcionalidade»⁹¹⁰.

Tal possibilidade nunca foi, contudo, concretizada na LEAR, a qual determina ([artigo 12.º](#)), desde a versão inicial, que, no continente, os círculos eleitorais coincidem com as áreas dos distritos administrativos, sendo designados pelo mesmo nome e tendo como sede as suas capitais (num total de 18, portanto), a que acrescem quatro círculos eleitorais, um por cada uma das regiões autónomas e dois para os residentes no estrangeiro (um para os residentes

⁸ Ao prever que «O número de Deputados por cada círculo plurinominal do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos».

⁹ *Idem, ibidem*, p. 241-242

¹⁰ Com efeito, nenhuma caracterização específica decorre da Constituição: nem «um “círculo de aproveitamento de restos” para ajustar a proporcionalidade», nem um «círculo de compensação». A CRP deixa liberdade ao legislador para formatar o círculo nacional. Como, aliás, sublinha o [relatório](#) da Comissão de Assuntos Constitucionais sobre os Projetos de Lei n.ºs 9, 10, 20 e 40/XVI: «A maioria das coordenadas constitucionais constantes do artigo 149.º da Constituição dão ao legislador ordinário uma margem de conformação do sistema eleitoral significativamente lata (ainda que através de aprovação por maioria de 2/3 dos Deputados presentes desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, por força do disposto na alínea d) do n.º 6 do artigo 168.º)»

em países europeus e outro para os residentes noutros países). Também a possibilidade de existência de círculos uninominais, apesar de constitucionalmente prevista, nunca foi consagrada em lei.

Como se dispõe no [artigo 13.º](#) da LEAR, o número total de Deputados pelos círculos eleitorais do território nacional é de 226 e por cada um dos círculos eleitorais de residentes no estrangeiro são eleitos dois Deputados. Os Deputados eleitos pelos círculos do território nacional são distribuídos proporcionalmente ao número de eleitores de cada círculo, segundo o método da média mais alta de Hondt, de acordo com mapa publicado pela Comissão Nacional de Eleições entre os 60 e os 55 dias anteriores à data das eleições, o qual é elaborado com base no número de eleitores segundo a última atualização do recenseamento.

Recorde-se também que, ao contrário do que acontece relativamente aos outros tipos de eleições, neste caso, a Constituição indica qual o método matemático que tem de ser usado na conversão dos votos em número de mandatos – o método da média mais alta de Hondt – deixando a sua aplicação prática para a lei. Assim, o [artigo 16.º](#) da LEAR determina que essa aplicação obedece às seguintes regras:

- «a) Apura-se em separado o número de votos recebidos por cada lista no círculo eleitoral respectivo;
- 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 numa série de tantos termos quantos os mandatos atribuídos ao círculo eleitoral respectivo;
- c) Os mandatos pertencem às listas a que correspondem os termos da série estabelecida pela regra anterior, recebendo cada uma das listas tantos mandatos quantos os seus termos na série;
- d) 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».

O método de Hondt é por vezes descrito como o menos proporcional dos métodos proporcionais de conversão dos votos em mandatos, na medida em que «favorece os grandes partidos ‘amplificando’ a diferença de votos na distribuição de mandatos. (...) A escolha desta fórmula matemática, que conduz aos resultados já referidos (favorecimento das forças políticas com a mais elevada percentagem de sufrágios), representa uma solução de concordância prática, dado que no sistema constitucional português não existem as soluções adoptadas noutros quadrantes constitucionais que possibilitam a formação de ‘maiorias de governabilidade’».

O [artigo 15.º](#) regula a forma de organização das listas de candidatos e o [artigo 17.º](#) a forma de distribuição dos Deputados dentro das listas. Como se determina no [artigo 21.º](#), as candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo contudo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos. Cada partido só pode apresentar uma lista de candidatos para cada círculo eleitoral e cada candidato só o pode ser a um círculo eleitoral e numa lista, sob pena de inelegibilidade (n.ºs 2 e 3 do artigo 21.º). Esta última exigência constitui, aliás, um dos elementos que integra a declaração de candidatura, tal como prescrito no [artigo 24.º](#), que determina os requisitos de apresentação das candidaturas e documentos que as instroem.

Afigurando-se que a satisfação da pretensão dos peticionantes pressupõe, pelo menos¹¹, providência legislativa, sugere-se que do texto que a sustenta e do relatório final que sobre ela vier a ser aprovado se dê conhecimento aos Grupos Parlamentares e à Deputada única representante de partido, para uma ponderação sobre a adequação, viabilidade e oportunidade do que vem peticionado, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 19.º da LEDP.

IV. Proposta de tramitação

1. Propõe-se a **admissão da presente petição**, por se afigurar estarem preenchidos os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º, 12.º e 17.º da LEDP;
2. Admitida a petição, o número de subscritores (128) pressupõe que a Comissão proceda à nomeação de relator(a), nos termos do n.º 5 do artigo 17.º da LEDP;
3. Não sendo a petição de apreciação obrigatória em Plenário (artigo 24.º, n.º 1, alínea a), *a contrario*, da LEDP) ou em Comissão, nem carecendo de publicação no *Diário da Assembleia da República* (artigo 26.º, n.º 1, alínea a), da LEDP), não pressupõe, ademais, a audição dos peticionantes (artigo 21.º, n.º 1, da LEDP);
4. A apreciação da petição ficará, pois, concluída com a aprovação pela Comissão do relatório final, devidamente fundamentado, a apresentar pelo relator(a) no prazo de 60 dias a contar da data da sua admissão, de acordo com o n.º 9 do artigo 17.º da LEDP, devendo o primeiro peticionário ser notificado do teor das deliberações que vierem a ser tomadas, nos termos do disposto no n.º 7 do mesmo artigo;

¹¹ Muito embora os peticionantes pareçam alegar que as suas propostas não afrontam princípios ou regras constitucionais (conformando, aliás, tais propostas no quadro constitucional vigente), uma eventual iniciativa de revisão poderia ser considerada necessária para a resolução da dúvida sobre a compatibilidade do proposto com o disposto no n.º 2 do artigo 149.º da CRP.

5. Pressupondo a pretensão dos subscritores uma providência legislativa, pode, a final, se o relator nomeado assim o entender, ser dado conhecimento do texto da petição, bem como do respetivo relatório final, aos Grupos Parlamentares e aos Deputados únicos representantes de partido para uma ponderação sobre a adequação, viabilidade e oportunidade de medida legislativa no sentido apontado, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 19.º da LEDP.

Palácio de São Bento, 7 de maio de 2024

A assessora da Comissão

Nélia Monte Cid