



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 301/XII/1.ª – CACDLG /2011

Data: 15-09-2011

Jr. Presidente

ASSUNTO: Relatório Final da Petição n.º 4/XII/1.ª.

Nos termos do n.º 3 do art.º 20.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto) junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 4/XII/1.ª**, subscrita por José Alexandre do Carmo Marques Correia, que "*Solicita que a Assembleia da República realize um debate sobre o elevado número de votos em branco nas eleições legislativas e que legisle no sentido de os votos em branco passarem a ser contabilizados na distribuição de mandatos*", cujo parecer, aprovado por unanimidade com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 14 de Setembro de 2011, é o seguinte:

- a) *Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 4/XII/1.ª e do presente relatório aos Grupos Parlamentares para o eventual agendamento de debate em plenário ou para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;*
- b) *Que, concluída a diligência referida na alínea antecedente, deve a presente Petição ser arquivada, com conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;*
- c) *Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Ónco	406607
Entrada/Saida n.º	301
Data:	15/9/2011

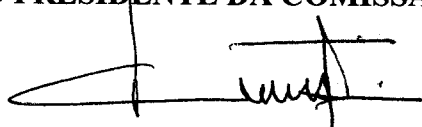


**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

Nestes termos, e de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, venho dar conhecimento a Vossa Excelência de que já informei o peticionário do presente relatório, tendo-se remetido cópia aos Grupos Parlamentares, conforme previsto no parecer anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO



(Fernando Negrão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

PETIÇÃO N.º 4/XII/1ª - Solicita que a Assembleia da República realize um debate sobre o elevado número de votos em branco nas eleições legislativas e que legisle no sentido de os votos em branco passarem a ser contabilizados na distribuição de mandatos

RELATÓRIO FINAL

I – Nota prévia

A presente Petição, apresentada pelo Sr. José Alexandre do Carmo Marques Correia, residente na Rua das Amoreiras, em Lisboa, deu entrada na Assembleia da República por via electrónica ainda na XI Legislatura, quando as Comissões Parlamentares já não estavam em funcionamento.

Uma vez iniciada a XII Legislatura, a Petição vertente foi remetida, por despacho da Senhora Presidente da Assembleia da República de 13 de Julho 2011, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

A Petição em epígrafe foi admitida liminarmente pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 27 de Julho de 2011, tendo sido nomeado relator, nessa data, o signatário do presente Relatório.

II – Objecto da Petição

O peticionário considera que a expressão dos votos em branco nas eleições legislativas de 2011 (148 058 votos, equivalentes a 2,67% dos eleitores inscritos)¹ revela que um número significativo de eleitores exerceram o seu direito mas não efectuaram qualquer escolha de entre as dezassete alternativas em confronto, facto que deve ser considerado e respeitado na nossa democracia.

¹ Trata-se do número indicado na Petição. O valor constante no Mapa Oficial de Resultados publicado pela Comissão Nacional de Eleições é de 148 618.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nestes termos, o peticionário solicita que a Assembleia da República analise, em debate no Plenário, o tema dos votos em branco, propondo ainda que se legisle no sentido de estes votos serem contabilizados para efeitos de distribuição dos mandatos.

III – Exame da Petição

Satisfazendo o disposto no artigo 17.º, n.º 3, da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho, e n.º 44/2007, de 24 de Agosto (Lei do Exercício do Direito de Petição), verifica-se que não ocorre nenhuma das causas legalmente previstas no artigo 12.º para o indeferimento liminar da presente petição e que a mesma observa os requisitos formais legalmente fixados nos n.ºs 2 e 5 do artigo 9.º, razão pela qual foi correctamente admitida.

Assim sendo, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apreciar a Petição n.º 4/XII/1ª.

A) Enquadramento legal

Face ao objecto da petição, na parte relativa à pretendida contabilização dos votos em branco na distribuição em mandatos, julga-se útil fazer um breve enquadramento legal da questão, com incidência no processo de conversão de votos em mandatos.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece no número 5 do artigo 113.º (princípios gerais de direito eleitoral) que a conversão de votos em mandatos se faz de harmonia com o princípio da representação proporcional, não estipulando, aqui, o uso de qualquer método para o efeito.

Já no número 1 do artigo 149.º (círculos eleitorais), a CRP consagra a regra da eleição dos deputados por círculos eleitorais definidos na lei, de forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão de votos em mandatos.

É na legislação ordinária que se clarifica o universo dos votos a considerar para a sua conversão em mandatos. O artigo 16.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República - LEAR), ao regular o critério de eleição com base no sistema de representação proporcional, estabelece, na alínea a), o apuramento, em separado, do número de votos recebido por cada lista no círculo eleitoral respectivo e, na alínea c), a atribuição dos mandatos às listas depois de aplicado o método da média mais alta de Hondt.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De facto, no que respeita à regulação do processo de conversão de votos em mandatos, resulta que este se submete ao princípio da representação proporcional e que a atribuição dos mandatos às candidaturas decorre do número de votos que estas recebem, ao qual é aplicada a regra (método técnico) de Hondt².

Daqui resulta que os mandatos são atribuídos a candidaturas concretas, constituídas nos termos dos artigos 14.º, 15.º, 21.º e 22.º da LEAR, sendo estas as únicas sujeitas a sufrágio para o qual o eleitor dispõe de voto singular em lista fechada e bloqueada.

Assim, a legislação fundamental e ordinária traduz o princípio basilar dos regimes representativos de conversão da vontade psicológica dos eleitores em vontade representativa (da Nação) a partir da expressão concreta das opções dos eleitores em entidades concretas (candidaturas).

É, aliás, esta concepção que é configurada na estrutura do boletim de voto. Nos termos dos números 2 e 3 do artigo 95.º da LEAR, o boletim só considera as opções sujeitas a decisão do eleitor que podem ser convertidas em mandatos (i.e., os partidos e coligações proponentes de candidatura).

Outra realidade é a que é traduzida, quer na faculdade de o eleitor se abster do acto eleitoral (fenómeno conhecido por abstenção eleitoral – incluindo a de natureza técnica), quer na faculdade de, não se abstendo da adesão ao sufrágio, o eleitor optar por votar em branco e, neste caso, não seleccionar nenhuma das candidaturas.

Esta possibilidade encontra-se também consignada na LEAR, quando no número 1 do artigo 98.º se considera voto em branco, «o do boletim que não tenha sido objecto de qualquer tipo de marca»; i.e. que não assinale qualquer das opções em presença.

Em suma, a legislação determina o universo de votos a considerar para efeitos de constituição do órgão representativo (votos válidos)³, na base do princípio de que

² Esta regra é idêntica nas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, nas eleições para as Autarquias Locais e nas eleições para o Parlamento Europeu. Já no caso da eleição para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apenas se exige que os respectivos deputados sejam eleitos de harmonia com o princípio da representação proporcional, não se referindo a um método específico de conversão de votos em mandatos, ainda que na, prática, seja aplicado o método de Hondt. Cfr. Artigo 11.º da Lei Orgânica n.º1/2006, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º1/2009 (republicação).

³ Exclui os boletins de voto em branco e os votos nulos, sendo estes determinados nos termos do número 2 do artigo 98.º da LEAR.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

só é possível traduzir em vontade representativa a vontade eleitoral expressa de forma objectiva e de forma correcta.

B) Expressão do voto em branco

Ainda face ao objecto da petição, na parte relativa à pretensão para que a Assembleia da República realize um debate em plenário sobre o elevado número de votos em branco, entendemos útil conhecer a expressão do fenómeno em Portugal.

Os dados (cf. Tabela seguinte) sugerem tratar-se de um fenómeno que assume as seguintes características: i) é *contínuo* – verifica-se em todas as eleições; ii) é *residual até às eleições de 2002* – no período compreendido entre 1979 e 2002, a percentagem média de eleitores que recorre ao voto em branco é 0,8%, sendo muito inferior ao registado nas últimas três eleições; iii) é *expressivo entre 2005 e 2011* – neste período, a percentagem média de eleitores que recorre ao voto em branco é de 2% (mais do que duplicou face ao período anterior).

Em síntese, estamos perante um fenómeno que começa a ganhar uma expressão estruturante na nossa democracia, em particular na última década.

Evolução do número de votos em branco nas eleições legislativas

Eleições	Número	% de votantes	Varição (em %)
1976	(*)		
1979	42 863	0,7	
1980	34 522	0,6	-19
1983	42 494	0,7	23
1985	48 719	0,8	15
1987	50 135	0,9	3
1991	47 652	0,8	-5
1995	45 793	0,8	-4
1999	56 964	1,0	24
2002	55 121	1,0	-3
2005	103 537	1,8	88
2009	99 086	1,7	-4
2011	148 618	2,7	50

Fonte: Comissão Nacional de Eleições. Legenda: (*) os dados oficiais agregam os votos brancos e nulos (257 696). Nota: variação face à eleição anterior.

Considerando que o peticionário refere que, provavelmente, pelo facto de o valor apurado de votos em branco nas eleições legislativas de 2011 ser metade dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

eleitores que votaram no Bloco de Esquerda, ficariam quatro “cadeiras vazias” no plenário, impõe-se um esclarecimento a este propósito.

Nos termos do artigo 14.º da LEAR, os deputados da Assembleia da República são eleitos por listas plurinominais em cada círculo eleitoral, pelo que a conversão de votos em mandatos se efectua em cada círculo eleitoral com base nos votos apurados para cada lista (artigo 16.º da LEAR).

Portanto, no sistema eleitoral da Assembleia República não se procede à agregação dos votos expressos nos vários círculos, contabilizando-os como se existisse um círculo nacional. Nestes termos, não é correcto considerar a totalidade dos votos em branco registados nas eleições de 2011 e convertê-los em mandatos, pelo que não se pode comparar o seu efeito em “cadeiras vazias” com os eleitos do Bloco de Esquerda ou de outro partido. Em rigor, a eventual comparação só deverá ser efectuada por círculo eleitoral.

Para efeitos de clarificação, e a título de exemplo, apresenta-se a simulação, para os círculos de Lisboa e do Porto (eleições legislativas de 2011), do efeito da contabilização dos votos em branco na sua conversão em mandatos. Com base nos resultados eleitorais (escrutínio provisório - DGAI) destes círculos, ao número de votos em branco neles registados corresponderia um mandato em cada um⁴.

Os resultados desta simulação seriam os seguintes, em termos de número de deputados: para o círculo de Lisboa - PSD (17); PS (14); CDS (7); PCP (5); BE (3); Brancos (1); para o círculo do Porto – PSD (17); PS (13); CDS (4); PCP (2); BE (2); Brancos (1);

Na comparação com os resultados apurados nos termos da legislação vigente, no caso de Lisboa, o PSD perderia um deputado e, no caso do Porto, seria o PS a perder um deputado⁵.

⁴ O número de votos em branco registados em Lisboa foi de 31 132, correspondendo a 2,7% dos votantes e no Porto foi de 24 723, correspondendo a 2,5% dos votantes. Como estes valores são superiores à cláusula barreira efectiva para estes círculos (1,6% em Lisboa e 1,9% no Porto), facilmente se compreende a atribuição de um mandato pela via destes votos. Como nos restantes círculos a percentagem de votos em branco não ultrapassa o valor da cláusula barreira efectiva (esta é muito superior, sobretudo nos círculos de baixa magnitude), a sua conversão não permite obter mandatos.

⁵ Daqui resultaria que a Assembleia da República não teria 230 deputados, mas 228, passando a variável uma magnitude que actualmente é fixa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

IV – Opinião do Relator

Entendeu o relator emitir a sua opinião sobre o objecto da petição, que se sintetiza nas seguintes considerações:

A) O voto em branco e a arquitectura do sistema representativo

Nos regimes representativos de base electiva, a representação política é configurada partir da expressão ascendente do poder (sufrágio universal), exigindo como pilar estruturante que as instituições fundadas sobre este princípio se constituam a partir da manifestação concreta dos eleitores (vontade psicológica) perante alternativas políticas concretas, sendo esta manifestação convertida em vontade representativa (instituições). As instituições concretas fundam-se em vontades concretas.

Os sistemas eleitorais e as leis eleitorais traduzem precisamente esta concepção, ao excluírem do processo de constituição dos órgãos representativos de âmbito supranacional, nacional, regional ou local, manifestações expressas pelos eleitores de modo indefinido (voto em branco) e de modo incorrecto (voto nulo).

Esta opção é a única que confere substância, viabilidade e congruência ao regime representativo, dado que este, na sua essência, corresponde a um sistema que permite a comunidade política estar presente (*representada*) nas instituições políticas, mas que subsiste na medida em que é orientado para a decisão e para a acção.

Portanto, a viabilidade do sistema não se produz por uma relação abstracta ou simbólica de representação mas por uma relação concreta. Só há representação se os representantes puderem agir (*acting for*) em nome dos representados. Ora uma representação feita de “cadeiras vazias” por assento de votos em branco não pode produzir acção.

A admissão do voto em branco conduz a uma teoria da não-representação, que nega os fundamentos dos regimes representativos pela via do paradoxo da inacção.

B) Natureza do voto em branco

A defesa da contabilização dos votos em branco na distribuição dos mandatos na Assembleia da República encerra um segundo paradoxo: o da interpretação da vontade do eleitor.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Como atrás se referiu, as instituições representativas constituem-se a partir da informação objectiva fornecida pelos eleitores (votos válidos). O voto (válido) constitui informação definidora (*input*) da legitimação e da distribuição do poder naquelas instituições. Isto significa que a viabilidade do sistema depende de informação decifrável, na medida que um sistema político nunca poderá converter em respostas (representação concreta) exigências indefinidas (votos brancos).

Pela sua própria natureza, o voto em branco é absolutamente indeterminado. Sendo branco dele não se pode retirar qualquer conclusão: nem para a representação (hipótese de existirem representantes *ad-hoc* não eleitos, como equivalentes funcionais ao deputados eleitos), nem para a não-representação (cadeiras vazias). Como não define alternativas este voto é ininterpretável. Sendo assim, não restam fundamentos para interpretar o que não pode ser interpretado. Não podendo ser interpretado não pode ser convertido em mandatos.

C) Efeitos do voto em branco

Ainda que não sejam conhecidos estudos sistemáticos sobre o significado do voto em branco e sobre razões do seu uso, numa acepção ampla, pode-se considerar com forma de participação que recusa a escolha das opções políticas em presença.

Ora, esta matéria integra preocupações inscritas no domínio da politologia e da sociologia e não da representação política. É, aliás, no âmbito daquelas ciências que se justifica o estudo e o debate sobre as causas e os efeitos do recurso crescente ao voto em branco, não esquecendo que a sua prática tem implicações no domínio da relação dos cidadãos com o sistema político e com o sistema representativo.

Em matéria de representação política, não é determinante que um eleitor, no uso do seu direito de voto, opte por não escolher de entre as alternativas que lhe são colocadas à disposição.

A questão de fundo é que uma eventual conversão dos votos em branco em mandatos constituiria um estímulo à sua prática, não enquanto forma genuína de participação, mas como instrumento que, no limite e se usado espontaneamente (ou se estimulado a usar) de forma generalizada, levaria ao colapso do próprio sistema político por incapacidade de este definir o sistema representativo correspondente.

No limite (100% de cadeiras vazias), a sua concretização produziria uma democracia sem representantes, o que o mesmo é dizer uma democracia impossível. Ora, sendo a representação política o mecanismo mais poderoso de tornar a democracia possível, não é aconselhável incentivar procedimentos que a inviabilizem.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

V – Conclusões

Atendendo a que a satisfação da pretensão do peticionário implica a apresentação de iniciativa para efeitos de agendamento de debate em plenário sobre o tema do voto em branco e a apresentação de iniciativa legislativa com vista a alterar a lei eleitoral para a Assembleia da República, impõe-se que se dê conhecimento da presente Petição a todos os Grupos Parlamentares a fim de, se assim entenderem, desencadearem as iniciativas que entendam adequadas.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 4/XII/1.^a e do presente relatório aos Grupos Parlamentares para o eventual agendamento de debate em plenário ou para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- b) Que, concluída a diligência referida na alínea antecedente, deve a presente Petição ser arquivada, com conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- c) Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

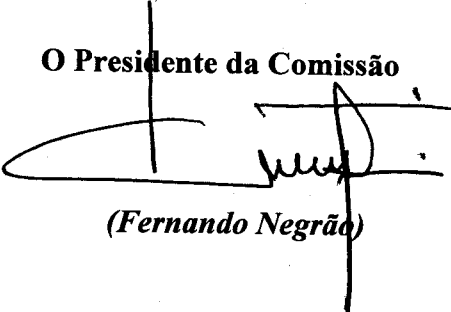
Palácio de S. Bento, 31 de Agosto de 2011

O Deputado Relator



(Manuel Meirinho)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)