

Inconstitucionalidade do sistema eleitoral

O objectivo desta petição é levar 23 deputados a requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade da [lei](#) eleitoral da Assembleia da República, ao abrigo do artigo 281.º da [Constituição](#) da República Portuguesa, que diz:

1. O Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral:

a) A inconstitucionalidade de quaisquer normas;

2. Podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, com força obrigatória geral:

f) Um décimo dos Deputados à Assembleia da República;

Esta pretensão pode parecer disparatada, já que a lei eleitoral é basicamente a mesma há décadas, mas com menos motivos, foi isso que o Tribunal Constitucional da República Checa [concluiu](#) em relação ao seu sistema com 25 anos.

O pedido ao tribunal foi feito dois meses após as eleições de 2017, e nos argumentos principais estava a discriminação dos eleitores dos pequenos círculos, por terem um leque de escolhas efectivas reduzido, e a sub-representação sistemática dos pequenos partidos. Em Portugal, desde sempre, e em particular em 2019 e 2022, ambas as situações foram mais extremas, sobretudo a da discriminação dos eleitores.

E não é que a nossa Constituição seja menos exigente que a da República Checa quanto à igualdade de voto e ao sistema de representação proporcional, pelo contrário!

É precisamente essa exigência da Constituição que pode desbloquear a mudança do sistema eleitoral, já que argumentos relacionados com a justiça do resultado, a igualdade de voto, os votos desperdiçados, entre outros, já são invocados há décadas em Portugal e não houve qualquer mudança nesse sentido, em parte porque:

“Como é óbvio, nenhum partido .. votará uma lei eleitoral que possa conduzir ao seu enfraquecimento” - [escreveu](#) um ex-primeiro-ministro de Portugal.

Um exemplo máximo desse imobilismo é o Reino Unido, onde estes problemas são historicamente mais extremos, e os movimentos para os combater são mais fortes:

Em 2015 os líderes do 3º, 4º, 5º, 6º e 8º partidos mais votados, que representavam 30% dos eleitores, apresentaram uma [proposta](#) conjunta para tornar o sistema mais justo.

E existe uma [associação](#) dedicada a resolver esses problemas, fundada por 180 deputados há 140 anos, e actualmente com 90 mil apoiantes e **mais de 1 milhão de euros investidos anualmente**.

As alterações ao sistema eleitoral nesses 140 anos? Zero. “**Como é óbvio, ...**”

O trunfo de Portugal, face ao Reino Unido, é ter uma Constituição que exige um sistema proporcional, que não deve servir para fabricar "maiorias artificiais" (maiorias absolutas obtidas com bem menos de metade dos votos).

Neste documento apresenta-se a interpretação de constitucionalistas, e acórdãos do Tribunal Constitucional, sobre a representação proporcional, um comparativo dos sistemas eleitorais europeus, e detalhes da decisão do Tribunal Constitucional da República Checa.

O que diz a Constituição sobre a representação proporcional

ARTIGO 10.º (Sufrágio universal e partidos políticos)

1. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, **igual**, direto, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição.

ARTIGO 113.º (Princípios gerais de direito eleitoral)

5. A conversão dos votos em mandatos far-se-á de **harmonia com o princípio da representação proporcional**.

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.

ARTIGO 152.º (Representação política)

1. A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima.

2. Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos.

ARTIGO 288.º (Limites materiais da revisão)

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

h) O sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como **o sistema de representação proporcional**;

É preciso dar relevância ao artigo 288.º, que não tem equivalência em mais nenhum dos países analisados, onde a natureza do sistema pode ser alterada numa revisão constitucional.

A interpretação de constitucionalistas sobre a representação proporcional

"Constituição da República Portuguesa anotada", Gomes Canotilho, Vital Moreira

“À face da Constituição da República Portuguesa, portanto, e de acordo com o princípio democrático, o sistema eleitoral é um meio de **fazer da AR um espelho político do país e não um meio de fabricar maiorias lá onde elas não existem**”

"assegurar o sistema de representação proporcional significa que o procedimento de atribuição de mandatos deve **contribuir o mais possível para a proporcionalidade entre a distribuição de votos e atribuição de mandatos**"

"Direito Constitucional e teoria da Constituição", Gomes Canotilho

“A representação proporcional assenta numa regra que se pode resumir facilmente: **«a cada um o que lhe é devido»**, ou seja, **a percentagem de mandatos deve ser idêntica à percentagem dos votos.**”

“O princípio da igualdade de voto exige que todos os votos tenham .. o mesmo peso.”

"Direito eleitoral", Jorge Miranda

"A eleição maioritária e a proporcional **distinguem-se segundo a desproporção que estabelece entre votos e mandatos**"

Evento “Sistema Eleitoral: a Reforma”, Maria Lúcia Amaral

“Optámos pela representação proporcional, optámos com tal fervor que ela não é apenas a imposição constitucional .. mas é um limite material de revisão constitucional .. **entre nós elevamos a controlo identitário a representação proporcional**”

“A matriz do sistema foi escolhida .. primeiro, por uma razão negativa, porque não se queria aquilo que sempre tinha existido, que era o sistema maioritário, **e se receava profundamente algo que se queria evitar a todo o custo, a criação de maiorias artificiais.**”

Acórdãos do Tribunal Constitucional sobre a representação proporcional

(Ambos sobre o sistema eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, antes de haver um círculo único que passou a garantir a igualdade de voto e a proporcionalidade)

ACÓRDÃO Nº 1/91

“Na Constituição Portuguesa de 1976, a ideia de representação no Parlamento como «espelho da sociedade política» tem primazia na conformação do sistema eleitoral, determinando-lhe um figurino de representação proporcional, e **avultando mesmo sobre qualquer outra ideia, nomeadamente o desiderato de obtenção de maiorias estáveis.**”

António Vitorino

“..o princípio de representação [proporcional] consiste no objectivo de reflectir na composição do órgão electivo com a **maior exactidão possível** o universo das forças sociais e dos grupos políticos existentes na sociedade.”

“..**se no caso dos Açores a existência de diversas ilhas.. [pode] justificar a pulverização de círculos eleitorais de diminuta dimensão.. tal não se verifica na Madeira**, onde apenas o Porto Santo constitui uma ilha separada .. e onde as demais dez circunscrições se situam na ilha da Madeira, com absoluta contiguidade geográfica entre si, **à semelhança do que acontece com as circunscrições eleitorais no continente para a Assembleia da República..**”

“Até porque **não me parece aceitável que se justifique um entorse a um princípio constitucional de tão assinalável relevância como é o princípio da representação proporcional** apenas com base na pretensa tradição de um sistema cuja conformidade constitucional não se pode dar por adquirida como ponto de partida de um juízo de constitucionalidade, nem se pode presumir apenas por força do decurso do tempo e da ausência de iniciativas de fiscalização da respectiva constitucionalidade.”

Luís Nunes de Almeida

“Verifica-se, assim, dada a dimensão das circunscrições, que o partido mais votado obteria um «benefício» de 14,11 %, enquanto todos os outros seriam penalizados. Particularmente **significativa e reveladora, porque chocante, é a circunstância de o CDS, apesar de obter mais votos, ser contemplado com menos mandatos que a UDP..** A injustiça do sistema — em termos de representação proporcional — é gritante, não parecendo legítimo ignorar estes números, cujo significado se afigura inegável.”

“Tudo, pois, confirma a conclusão a que já se chegou: **o princípio da representação proporcional é grosseiramente violado** pelas normas questionadas.”

“Bastaria, [para respeitar o princípio de representação proporcional], que as distorções resultantes da pequenez dos círculos fossem **corrigidas através de um apuramento complementar efectuado a nível regional..**”

Armindo Ribeiro Mendes

“É bem conhecido, porém, que os sistemas de representação proporcional resultam **profundamente desvirtuados** nos casos em que «os mandatos são atribuídos segundo uma fórmula de representação proporcional em muitos círculos de tamanho pequeno».

José de Sousa e Brito

[Após fazer referência ao tamanho médio dos círculos, ao índice de proporcionalidade em comparação com os sistemas proporcionais europeus, a estimativas dos limites para obter maioria absoluta, e rácios de votos/mandatos.]

“Terá de concluir-se que da soma de todas estas características resulta uma acentuada desfiguração do sistema proporcional, o que torna, só por si, inconstitucionais os n.os 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 293/V, por violação dos princípios da proporcionalidade e da igualdade do sufrágio.

ACÓRDÃO N° 199/00

“Ao princípio da representação proporcional foi atribuída tal importância no funcionamento do sistema eleitoral português e na própria construção do regime democrático que o legislador constitucional o erigiu em limite material de revisão da Constituição.”

“Por definição, o sistema proporcional .. tem como objectivo garantir que todas as correntes políticas significativas obtêm representação, fazendo eleger candidatos seus, e que **as várias correntes políticas obtêm representação em proporção da sua quota de votos, sem discrepâncias significativas.**”

Vítor Nunes de Almeida

“É no confronto entre a repartição de mandatos e os votos obtidos por cada formação política concorrente, **no âmbito do colégio eleitoral, que se devem apurar os desvios à proporcionalidade - não círculo por círculo, cada um dos quais não é mais do que um desdobramento geográfico desse mesmo colégio.** Aliás à Constituição não repugna esta concepção, quando proclama que os deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos..”

[Esta é uma interpretação idêntica à que viria a ser feita 2 décadas depois pelo T.C. da República Checa, e que contribuiu para a declaração de inconstitucionalidade]

“Os critérios de determinação dos círculos assumem importância crucial, porque por via da definição dos círculos se podem praticar operações de verdadeira engenharia eleitoral, com vista à **fabricação de maiorias parlamentares..**”

Proporcionalidade comparada

Nenhum sistema garante a proporcionalidade perfeita, isso é matematicamente impossível, mas alguns sistemas/países tentam aproximar-se desse ideal, usando:

poucos círculos eleitorais, para aumentar o seu tamanho médio (Finlândia e Bélgica);

um **círculo único nacional** para garantir a proporcionalidade (Países Baixos e Madeira);

um **círculo nacional de compensação** (Áustria, Alemanha e Açores);

ou círculos locais **ajustados com a votação nacional** (Dinamarca, Suécia e Noruega).

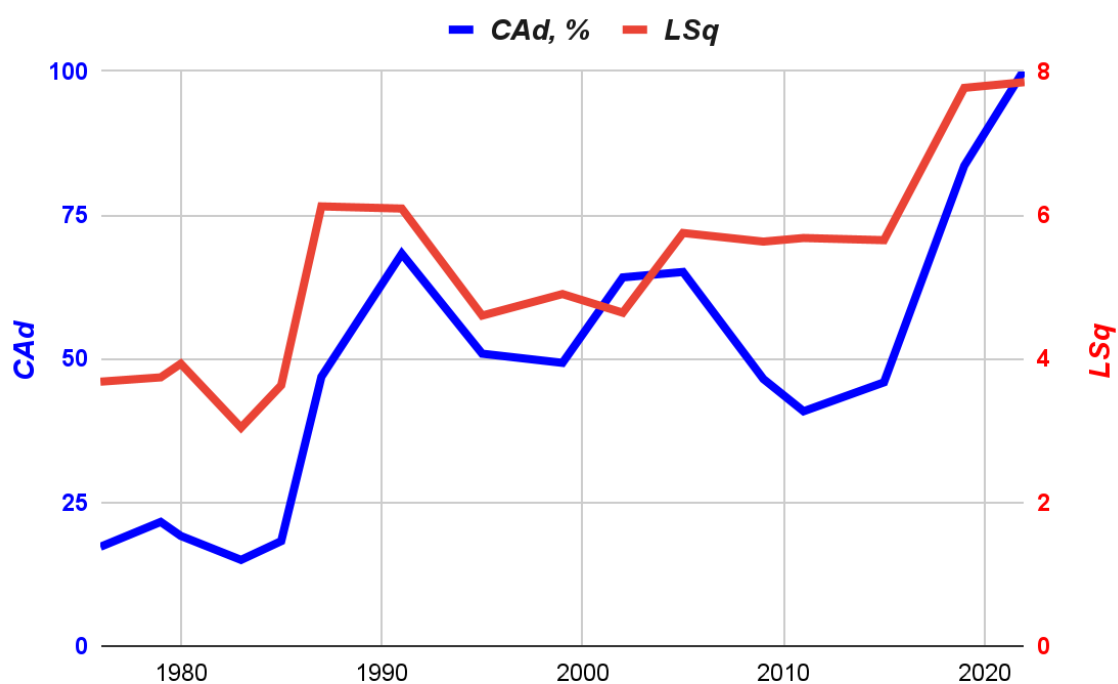
Em Portugal há muitos círculos eleitorais, e muitos círculos com poucos mandatos. Ainda assim, a proporcionalidade e igualdade de voto podia ser garantida sem mexer nos círculos, com um mecanismo semelhante aos usados na Dinamarca, Suécia, Noruega, Áustria ou Alemanha, algo que a Constituição permite explicitamente desde 1989. Nos três primeiros sistemas até o número de deputados de cada círculo pode manter-se igual ao actual, como nesta [proposta](#).

As comparações vão ser feitas com base no Índice de Gallagher, **LSq**, o indicador mais usado para medir a desproporcionalidade de sistemas eleitorais, calculado com base na percentagem de votos e de mandatos de cada partido. Valores elevados implicam sistemas mais desproporcionais.

Adicionalmente vai ser calculado o índice **CAd**, “Custo Adicional”, que mede o benefício dos 2 partidos mais votados face aos restantes. Um valor elevado implica desproporcionalidade e incentivo ao bipartidarismo, como acontece tradicionalmente nos sistemas maioritários.

A forma de calcular cada um deles é detalhada [aqui](#).

Abaixo apresentamos o valor dos dois índices para Portugal:



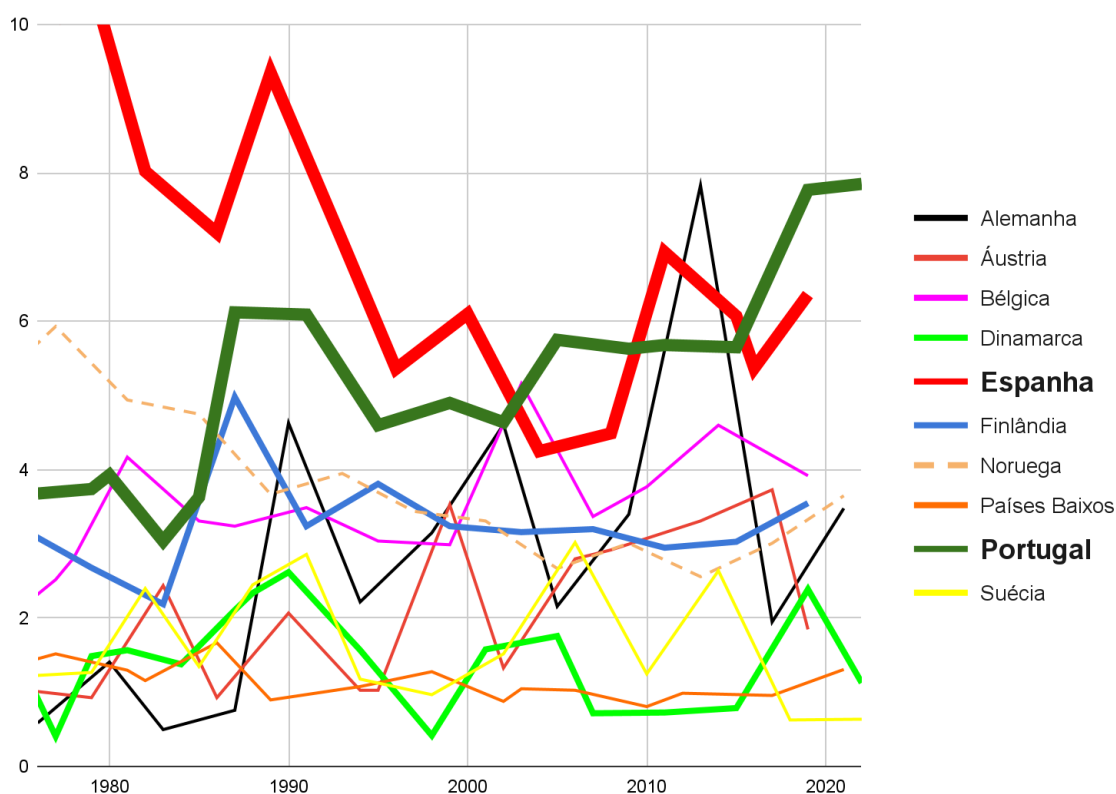
Com base na última [actualização](#) em Janeiro de 2023, dos 46 países europeus com eleições livres apenas 13 (28%) tinham um **LSq** na última eleição mais elevado que Portugal. Todos eles com elementos expressamente proibidos pela nossa Constituição.

Desses, apenas 5 (11%) tiveram o **LSq** mais alto que Portugal nas duas últimas eleições. Curiosamente o Reino Unido não está neste grupo apesar do seu sistema maioritário.

É importante referir que em comparação com Portugal, nos sistemas mais proporcionais há exemplos com mais e com menos: população; área; densidade populacional; deputados; partidos parlamentares; anos com eleições livres; PIB (global e per capita); e ainda, com e sem: senado; monarquia; sistema federal; partidos regionais; círculos locais; sistema presidencialista.

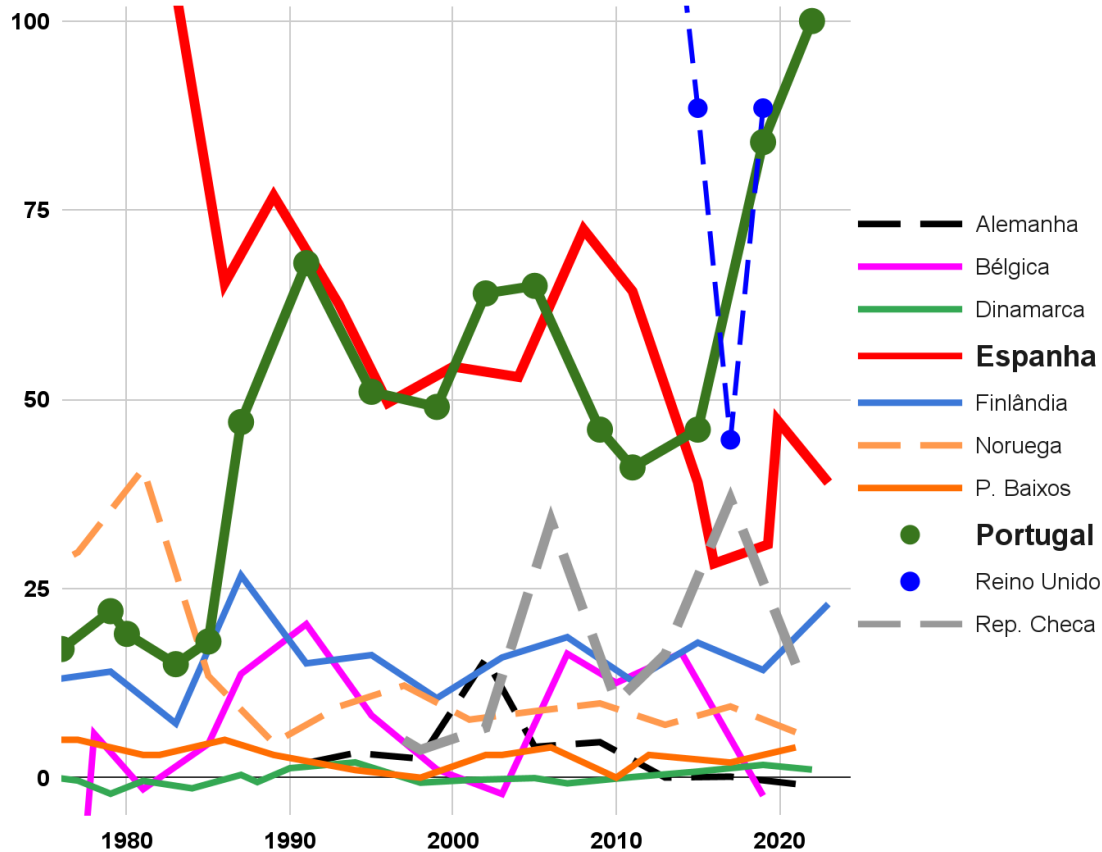
Aquilo que nenhum tem é uma Constituição que dê tanta relevância ao sistema proporcional, ou que tenha inscrito esse sistema nos limites materiais de revisão.

LSq dos países europeus com eleições livres desde 1980, mais de um milhão de habitantes e sistemas formalmente proporcionais.



Em relação ao **CAd** vamos apresentar a selecção do gráfico anterior, mas sem a Suécia e a Áustria que iam estar sempre junto ao zero.

Acrescentamos o Reino Unido, como exemplo de um sistema maioritário clássico, e a República Checa, que vai ser analisada pela decisão do seu Tribunal Constitucional.



O que estes indicadores mostram é que o nosso sistema que devia ser proporcional beneficia muito mais os dois grandes partidos que qualquer sistema proporcional europeu, e, nas últimas eleições, mais até que no sistema maioritário do Reino Unido, cujo objectivo conhecido (e cumprido) é ter dois grandes partidos e originar governos de maioria unipartidária artificial.

Em 6 dos 10 sistemas, na Bélgica, Finlândia, Dinamarca, Noruega, República Checa e Alemanha, todos de base mais proporcionais que o de Portugal, foram introduzidas, desde o final do século passado, alterações que os tornaram ainda mais proporcionais.

Nos 4 que se mantiveram inalterados estão os Países Baixos, onde não há margem para aumentar a proporcionalidade, e os 3 países com os sistemas mais desproporcionais, Espanha, Reino Unido e Portugal, inalterados praticamente desde sempre, e onde qualquer alteração teria mais resistência dos dois partidos que beneficiam dessa desproporcionalidade.

Países que garantem a proporcionalidade nacional

A proporcionalidade garantida a nível nacional tem alguns inconvenientes em países federais ou com regiões muito independentes e com partidos regionais. Nesses sistemas é possível que um voto numa região sirva para eleger um deputado, do mesmo partido, que se candidatou noutra região.

Espanha e Bélgica são países onde a garantia da proporcionalidade nacional não existe. Um sistema desses implicaria uma grande disrupção devido à existência de vários partidos regionais, que em Espanha chegam a ser os mais votados nas suas regiões, e na Bélgica até chegam a ser os mais votados a nível nacional, apesar de apenas concorrerem em algumas regiões.

A Alemanha e a Áustria são países federais e os estados são muito independentes e têm um governo/governador.

A média de deputados em cada estado é 37 na Alemanha e 20 na Áustria, o que bastaria para terem sistemas muito proporcionais, mesmo com cada estado a eleger de forma independente.

Apesar destes motivos, existem círculos nacionais em ambos os sistemas, que servem para compensar os partidos prejudicados na alocação de mandatos a nível do estado, garantindo dessa forma a igualdade de voto a nível nacional.

Em Portugal estes obstáculos não existem, e todos os partidos presentes na A.R. em 2023 já apresentaram propostas com círculos nacionais.

Intervenção do Tribunal Constitucional da República Checa

Na República Checa há 200 deputados e 14 províncias que elegem entre 5 e 26 deputados (média de 14,3 que compara com 10,5 em Portugal).

Sobre o sistema eleitoral a sua [constituição](#) diz no artigo 18.1: “Elections to the Assembly of Deputies shall be held by secret ballot on the basis of a universal, **equal**, and direct right to vote, **according to the principle of proportional representation**”.

O pedido de verificação da constitucionalidade

Dois meses após a eleição de 2017, deputados do partido STAN, o mais prejudicado pelo sistema eleitoral, apresentaram uma queixa ao Tribunal Constitucional, alegando que o sistema punha em causa o princípio da representação proporcional e da igualdade de voto nas eleições.

Os argumentos incluíam que, na eleição de 2017:

Nos círculos mais pequenos, e em particular nos dois mais pequenos (com 5 e 8 mandatos), **existe uma discriminação sistemática dos eleitores**, que na prática têm um leque de escolhas reduzido face aos eleitores nos maiores círculos.

[Em Portugal mais de metade dos círculos têm 8 ou menos mandatos, e em nenhum deles foram eleitos candidatos de mais de 2 partidos em 2022. Estes pequenos círculos representam 23% do total de mandatos em Portugal, e apenas 7% na República Checa]

O maior partido recebeu mais 15 mandatos do que teria num sistema com proporcionalidade a nível nacional, e o partido STAN obteria 10 mandatos em vez de 6. No sistema como um todo, 16 mandatos (8% do total), seriam alocados de forma diferente.

[Em Portugal, em 2019 e 2022, houve partidos com maiores disparidades, e 11% do total dos mandatos totais seriam alocados de forma diferente]

Usando esses argumentos, defendiam que o sistema até podia manter os círculos existentes, e o método de Hondt no cálculo dos mandatos, mas precisava de **mecanismos adicionais para compensar a desproporcionalidade vinda dos círculos locais**.

Resposta do governo

[excertos traduzidos automaticamente do Checo]

O governo defendia a rejeição do pedido, referindo algumas decisões do Tribunal Constitucional, e fazendo uso destes dois argumentos:

“Embora o atual sistema eleitoral não seja perfeito, ele tem funcionado (em conformidade com a ordem constitucional) há 17 anos, portanto, não se pode concluir que seja inconstitucional.”

“A presença de nove partidos políticos na Câmara dos Deputados é prova de que a livre concorrência dos partidos políticos não é prejudicada.” [aqui pode ser relevante referir que no Reino Unido estão presentes 10 partidos, mesmo com o seu sistema maioritário]

A opinião do Tribunal Constitucional

[excertos traduzidos automaticamente do Checo]

“O princípio da representação proporcional deve ser definido como um conjunto de elementos pelos quais o resultado eleitoral é determinado e garantido, **não apenas no distrito eleitoral** (o que pode se tornar uma caricatura da representação proporcional na prática), mas através da conversão dos votos recebidos pelos partidos políticos em mandatos para preencher os lugares disponíveis no órgão eleito (Câmara dos Deputados).”

[Interpretação idêntica à de Vítor Nunes de Almeida no Acórdão nº 199/00]

“Do ponto de vista da igualdade do direito de voto e da igualdade de oportunidades das partes candidatas sob as condições de representação proporcional, **é necessário que cada partido político obtenha uma proporção correspondente de mandatos na Câmara dos Deputados de acordo com a sua proporção no número total de votos válidos expressos**”

“O princípio constitucional estabelecido no Artigo 18.º, n.º 1 da Constituição **exige que a proporção entre os votos recebidos e os mandatos obtidos não seja obra do acaso, mas sim das regras estabelecidas na lei eleitoral.**”

E a governabilidade?

É habitual nas discussões sobre sistemas eleitorais falar-se no equilíbrio entre proporcionalidade e governabilidade/eficácia governativa.

Na nossa Constituição parece claro que a proporcionalidade deve ter a primazia, ao contrário do que acontece hoje. Vimos exemplos disso no Acórdão nº1/91, e na interpretação de Gomes Canotilho e Vital Moreira na “Constituição da República Portuguesa anotada”.

Acrescentamos ainda a interpretação de Gomes Canotilho em “Direito Constitucional e teoria da Constituição”:

“Ao consagrar o princípio da representação proporcional como princípio garantido contra a própria revisão e ao possibilitar, inclusivamente, a formação de governos de minoria, a Constituição portuguesa aponta para .. o pluralismo partidário sem artifícios redutores.”

Mas será mesmo um equilíbrio? Será que as “democracias maioritárias”, onde há dois grandes partidos e governos de maioria absoluta artificial, sacrificam a igualdade dos eleitores e a justiça do resultado para conseguir um sistema mais estável no médio prazo?

Um dos maiores especialistas deste tema, Arend Lijphart, conclui que não em “Patterns of Democracy”, com base na sua análise de 36 países com eleições livres:

“...majoritarian democracies do not outperform the consensus democracies on effective government and effective policy-making—in fact, the consensus democracies have the better record—but the consensus democracies do clearly outperform the majoritarian democracies with regard to the quality of democracy and democratic representation as well as with regard to what I have called the kindness and gentleness of their public policy orientations.”

Escreveu ainda que para atingir esse nível é preciso que o sistema proporcional seja proporcional na prática, não apenas em nome, e aqui referiu explicitamente o caso espanhol, que desde então foi ultrapassado pelo português no que diz respeito à desproporcionalidade.

Há uma secção de perguntas frequentes, além do âmbito constitucional, [aqui](#).