

Universidades Lusíada

Nunes, Filipe de Arede

O sistema eleitoral português da III República : o método de D'Hondt

<http://hdl.handle.net/11067/7131>

<https://doi.org/10.34628/63ky-vz60>

Metadados

Data de Publicação

2023

Resumo

A revolução de 25 de Abril de 1974 e o subsequente Programa do MFA apresentado pelo General António de Spínola no dia seguinte, franquearam as portas para a transição democrática portuguesa e determinaram o fundamental do seu inicial núcleo político-normativo. Assim, em face da necessidade de uma nova lei eleitoral deu-se início a uma discussão acerca do sistema eleitoral que se estendeu das regras para as eleições para a Assembleia Constituinte até às normas constitucionais. Apesar da existênci...

The revolution of April 25, 1974 and the subsequent MFA Program presented by General António de Spínola in the following day, opened the door to the Portuguese democratic transition and determined the fundamentals of its initial political-normative nucleus. Thus, in view of the need for a new electoral law, a discussion about the electoral system began, which extended from the rules for elections to the Constituent Assembly to constitutional norms. Despite the existence of convergence around the...

Palavras Chave

Eleições - Portugal, Representação proporcional - Portugal, Círculos eleitorais - Portugal, Governo representativo e representação - Portugal

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 07 (Janeiro-Junho 2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-05-12T23:48:53Z com informação proveniente do Repositório

O sistema eleitoral Português da III República: o método de D'Hondt

The Portuguese electoral system of the III Republic: the D'Hondt method

Filipe de Arede Nunes

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Investigador do IURIS – Instituto de Investigação Interdisciplinar

E-mail: filipearedenunes@fd.ul.pt

ORCID: 0000-0002-2573-8883

DOI: <https://doi.org/10.34628/63ky-vz60>

Sumário

1. Introdução.

2. A Lei 3/74, de 14 de Maio: estrutura constitucional transitória.

3. Os Trabalhos Preparatórios da Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte.

4. O Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro: as normas sobre a eleição dos Deputados à Assembleia Constituinte.

5. O sistema eleitoral nos projectos de Constituição.

6. A proposta da 5.ª Comissão (Organização do poder político).

7. O debate na Assembleia Constituinte

8. Conclusões.

Resumo: A revolução de 25 de Abril de 1974 e o subsequente Programa do MFA apresentado pelo General António de Spínola no dia seguinte, franquearam as portas para a transição democrática portuguesa e determinaram o fundamental do seu inicial núcleo político-normativo. Assim, em face da necessidade de uma nova lei eleitoral deu-se início a uma discussão acerca do sistema eleitoral que se estendeu das regras para as eleições para a Assembleia Constituinte até às normas constitucionais. Apesar da existência de convergência em torno do sistema eleitoral de representação proporcional, a discussão na Assembleia Constituinte ficou marcada pelo debate acerca da constitucionalização do método de D'Hondt representada num con-

fronto, mais pragmático do que ideológico, entre os partidos maiores e os partidos mais pequenos e que conduziu à inclusão no n.º 1 do artigo 155.º da Constituição da República Portuguesa da referência ao método da média mais alta de Hondt..

Palavras-chave: Sistema eleitoral; Lei eleitoral; Representação proporcional; Hondt; Assembleia Constituinte.

Abstract: The revolution of April 25, 1974 and the subsequent MFA Program presented by General António de Spínola in the following day, opened the door to the Portuguese democratic transition and determined the fundamentals of its initial political-normative nucleus. Thus, in view of the need for a new electoral law, a discussion about the electoral system began, which extended from the rules for elections to the Constituent Assembly to constitutional norms. Despite the existence of convergence around the electoral system of proportional representation, the discussion in the Constituent Assembly was marked by the debate about the constitutional protection of the D'Hondt method represented in a confrontation, more pragmatic than ideological, between the larger parties and the more and which led to the inclusion in paragraph 1 of article 155 of the Constitution of the Portuguese Republic of the reference to the highest average method of Hondt. **Keywords:** Electoral system; Electoral law; Proportional representation; Hondt; Constituent Assembly.

1. Introdução

Nascido em Gante, na Bélgica, em 1841, Victor D'Hondt foi um advogado e professor de Direito Civil e de Direito Fiscal (na Universidade de Gante) que se destacou por ter concebido um modelo de sistema eleitoral de representação proporcional de distribuição de mandatos¹.

De acordo com o método desenvolvido por Victor D'Hondt o número de votos obtido por cada partido é continuamente dividido por 1, 2, 3, 4, etc., sendo os mandatos distribuídos pelos quocientes mais elevados².

O sistema desenvolvido por Victor D'Hondt constitui apenas uma opção entre muitas ou-

1 *Vide*, designadamente, VICTOR D'HONDT, *La Représentation Proportionnelle des Partis par un Électeur*, Gand, 1878; VICTOR D'HONDT, *Système Pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*, Muquardt, Bruxelles, 1882; VICTOR D'HONDT, *Exposé du Système Pratique de Représentation proportionnelle*, Gand, Imprimerie Eug. Vanderhaeghen, 1885.

2 *Vide*, nesse sentido, PEDRO MIGUEL MARQUES RAINHO, *Sistemas Eleitorais e a Revitalização da Representatividade Parlamentar Portuguesa*, 2021, p. 44. *Vide*, também, FERNANDO FARELO LOPES e ANDRÉ FREIRE, *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*, Oeiras, Celta Editora, 2002, p. 115: «no caso do método d'Hondt os divisores são os números inteiros – 1, 2, 3, 4, etc.». *Vide*, ainda, JORGE BACELAR GOUVEIA «Sistemas eleitorais e método de Hondt», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1.º Suplemento, 1998, p. 466: «De acordo com o método descoberto por este advogado belga [...] os sucessivos divisores a serem utilizados correspondem à ordem crescente dos números inteiros com início no 1: 1, 2, 3, 4, 5, etc. Os resultados da votação em cada lista são divididos por cada um destes quocientes. A operação de divisão deve ser interrompida quando o número de quocientes obtidos, depois de ordenados, ultrapassar o número de mandatos a atribuir. Com esses quocientes, associados à lista a que pertencem, estabelece-se uma série decrescente. A atribuição dos mandatos faz-se nos exactos termos dos quocientes apresentados nessa série».

tras existentes³. Todavia, o recurso ao método de Hondt, no que à experiência política portuguesa diz respeito, não foi uma originalidade da III República, tendo sido utilizado nos círculos de Lisboa e do Porto nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1911⁴ sendo que, aliás, o seu uso nesse especial contexto constituiu um dos principais argumentos para a sua consagração, primeiro na Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte e, depois, para a sua constitucionalização no n.º 1 do artigo 155.º da Constituição da República Portuguesa.

Assim, procura-se, cronologicamente, explorar a sequência jurídica-política iniciada no dia 26 de Abril de 1974 com o conhecimento do Programa do MFA que culminou no debate político na Assembleia Constituinte e subsequente texto final da Constituição.

2. A Lei 3/74, de 14 de Maio: estrutura constitucional transitória

No Programa do MFA⁵, anunciado ao país pelo General António de Spínola no dia 26 de Abril de 1974, estipulava-se, entre as medidas imediatas, que a Junta de Salvação Nacional decretaria a convocação, no prazo de doze meses, de uma Assembleia Nacional Constituinte. Esta, seria eleita «por sufrágio universal directo e secreto» nos termos de lei eleitoral a elaborar.

A Lei 3/74, de 14 de Maio (que definiu a estrutura constitucional transitória que regeria a organização política do País até à entrada em vigor da nova Constituição Política da República Portuguesa), continha uma norma relativa à organização eleitoral.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1 determinava-se, por um lado, replicando o conteúdo do Programa do MFA, que a Assembleia Constituinte seria eleita por «sufrágio universal, directo e secreto»⁶. Por outro lado, o Governo ficava encarregado, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, de nomear uma comissão⁷ (de composição pluripartidária⁸) para elaborar o projecto de lei eleitoral, o que se verificou através de Resolução do Conselho de Ministros⁹.

3. Os Trabalhos Preparatórios da Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão responsável pela elaboração de um projecto de lei eleitoral para a Assembleia Constituinte produziu-se um Relatório. A Comissão desenvolveu os seus trabalhos¹⁰ num curto período entre 3 de Junho e 22 de Agosto de 1974¹¹.

No ponto 9 do referido Relatório dispunha-se acerca diferentes sistemas eleitorais possíveis e esclarecia-se que, a Comissão, por unanimidade, havia optado pelo sistema de representação proporcional segundo o método de Hondt.

6 *Diário do Governo* n.º 112, I Série, p. 618.

7 Composta pelos seguintes membros: José Magalhães Godinho (Presidente), Ângelo Vidal de Almeida Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo, Jorge Miranda, José Manuel Galvão Teles, Lino Lima, Manuel João da Palma Carlos (Vogais) e António dos Santos Cartaxo Júnior (Secretário).

8 «Essa comissão foi constituída em termos pluripartidários, com representantes do PCP, do PS e das outras forças políticas que tinham entrado no primeiro governo provisório – o PPD constituíra-se entretanto – e elaborou, de forma bastante consensual, um projecto de lei eleitoral que, depois, foi praticamente adoptado e homologado pelo Governo e pelo Conselho de Estado», VITAL MOREIRA, «A instituição da democracia. A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1976», FERNANDO ROSAS (Edição), *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*, Lisboa Edições Colibri, 1999, p. 198.

9 *Diário do Governo* n.º 125, II Série, p. 126.

10 *Vide*, sobre os trabalhos da Comissão para a Lei Eleitoral, JORGE MIRANDA, *Da Revolução à Constituição – Memórias da Assembleia Constituinte*, Cascais, Princípa, 2015, pp. 65 a 70.

11 *Vide*, nesse sentido, JOÃO CANCELA, «Uma questão de método: o impacto do sistema eleitoral nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1975», FILIPA RAIMUNDO e JOÃO CANCELA (Coordenação), *As eleições de 1975. Eleições fundadoras da democracia portuguesa*, Lisboa, Assembleia da República – Divisão de Edições, 2021, p. 34.

De acordo com o Relatório, o sistema de representação proporcional segundo o método de Hondt seria aquele que melhor poderia traduzir «a vontade do corpo eleitoral»¹², até por já ter sido utilizado nos círculos de Lisboa e Porto no âmbito das eleições para a Constituição de 1911. Demais, afirmava-se que no entendimento da Comissão, «a futura Assembleia Constituinte deveria ser a imagem do eleitorado, reflectindo, na medida do possível, as suas correntes de opinião e tendências políticas realmente significativas»¹³.

4. O Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro: as normas sobre a eleição dos Deputados à Assembleia Constituinte

Depois do trabalho desenvolvido pela Comissão, a Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte foi aprovada e publicada no dia 15 de Novembro de 1974¹⁴.

No preâmbulo, afirmava-se de forma clara que a escolha havia recaído, entre os diversos sistemas eleitorais possíveis, pelo sistema de representação proporcional do método de Hondt, uma vez que este seria aquele que melhor poderia «traduzir a vontade do corpo eleitoral»¹⁵, para além de que já havia sido utilizado, nos círculos de Lisboa e do Porto, nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1911¹⁶. Demais, advogava-se que apenas a representação proporcional poderia alcançar o objectivo preliminar, ou seja, fazer reflectir na composição da Assembleia Constituinte a

12 https://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituente/med01160362j.html

13 *Ibidem*.

14 *Diário do Governo* n.º 266, I Série, Suplemento, pp. 1388 (17-35).

15 *Diário do Governo* n.º 266, cit., p. 1388 (17).

16 De acordo com JORGE MIRANDA, «Uma das matérias decisivas em que assentámos foi a do sistema eleitoral, num encontro que tivemos em minha casa. Eu sempre tinha sido a favor do sistema da representação proporcional, por ser o mais conforme ao pluralismo; e, no caso de Portugal, por serem aquelas as primeiras eleições e não se conhecer a força que teria cada partido no País, ele era também o mais indicado. [...] A comissão viria, aliás, a acolher o sistema por unanimidade e, igualmente, o método de Hondt, sugerido por Barbosa de Melo com o argumento de que, no único momento em que houvera entre nós representação proporcional, tinha sido o método adoptado na eleição da Assembleia Constituinte de 1911 para os círculos de Lisboa e Porto, sendo muito mais simples e inteligível do que o método do quociente eleitoral», *Da Revolução...*, pp. 66 a 67.

pluralidade das correntes de opinião e tendências políticas «realmente significativas»¹⁷. No diploma, a definição dos critérios de eleição nos órgãos plurinominais encontrava-se prevista no artigo 7.º, inserido no Título I (Sistema eleitoral), Capítulo I (Organização do colégio eleitoral). Neste artigo, determinava-se que a conversão dos votos em mandatos se faria em obediência às regras relativas ao método de representação proporcional de Hondt.

5. O sistema eleitoral nos projectos de Constituição

Nas eleições realizadas para a Assembleia Constituinte no dia 25 de Abril de 1975 elegeram deputados sete forças políticas: PS, PPD, PCP, MDP/CDE, UDP e ADIM.

Embora constituísse uma prerrogativa de todos os partidos, a ADIM não apresentou qualquer projecto de Constituição. Já a UDP, embora tenha apresentado um projecto de Constituição, não incluiu qualquer regra relativa a sistemas eleitorais ou eleições, ou seja, apenas cinco partidos incluíram nos seus projectos de Constituição regras relativas a esta temática, embora apenas dois (PS e PPD) tenham proposto o método de D'Hondt como instrumento de apuramento dos votos no âmbito do sistema de representação proporcional.

No projecto de Constituição apresentado pelos deputados do CDS determinava-se, no artigo 80.º (Composição e eleição), inserido no Título III (da Assembleia Legislativa), Capítulo I (Da Constituição da Assembleia Legislativa), o seguinte: *i)* que a Assembleia Legislativa seria composta por duzentos e quarenta deputados, cabendo à lei eleitoral determinar a divisão do território em círculos eleitorais e o número de Deputados por círculo; *ii)* e que os Deputados seriam eleitos por sufrágio universal, directo e secreto¹⁸. Do projecto de Constituição apresentado pelo CDS estava ausente qualquer preferência por um sistema eleitoral específico, advogando-se apenas que a eleição dos deputados se faria por sufrágio universal, directo e secreto. No projecto de Constituição apresentado pelos deputados do MDP/CDE encontra-se

“Todavia, o recurso ao método de Hondt, no que à experiência política diz respeito, não foi uma originalidade da III República, tendo sido utilizado nos círculos de Lisboa e do Porto nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1911 sendo que, aliás, o seu uso nesse especial contexto constituiu um dos principais argumentos para a sua consagração, primeiro na Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte e, depois, para a sua constitucionalização no n.º 1 do artigo 155.º da Constituição da República Portuguesa”

uma formulação semelhante. O tema da eleição dos deputados encontra-se previsto no artigo 69.º, inserido no Título IV (Órgãos de

Soberania), Capítulo IV (Da Assembleia Legislativa). Neste, estipulava-se que a Assembleia Legislativa seria composta, no máximo, por duzentos e cinquenta deputados eleitos por sufrágio universal, directo e secreto, nos termos da respectiva Lei Eleitoral¹⁹. A proposta, idêntica à apresentada pelo CDS, nada mais fixava do que as características do sufrágio (universal, directo e secreto), remetendo o resto para a Lei Eleitoral.

O tema da eleição dos deputados e, especificamente, do sistema eleitoral encontrava-se mais densificado no projecto de Constituição apresentado pelos deputados do PCP. Por um lado, no artigo 79.º, incluído no Título IV (Estrutura e organização do Estado), Capítulo V (Câmara dos Deputados), determinava-se o seguinte: *i)* que a Câmara dos Deputados seria eleita por sufrágio universal, directo, igual e secreto; *ii)* que a Câmara dos Deputados seria eleita por um período de três anos; *iii)* e, finalmente, que o número total de Deputados seria determinado pela Lei Eleitoral, não podendo, contudo, ser superior a duzentos e cinquenta²⁰. Por outro lado, defendia-se a existência de um Capítulo dedicado especificamente às eleições e ao sistema eleitoral (Capítulo X), no qual emergiam dois artigos particularmente relevantes: *i)* o artigo 110.º (Sistema eleitoral), no qual se estipulava que a caberia à lei regular o sistema eleitoral e o processo de eleições para a Câmara dos Deputados, bem como para os órgãos da administração local e regional; *ii)* e o artigo 113.º (Representação proporcional), no qual se fazia a apologia do sistema de representação proporcional como instrumento de conversão dos votos em mandatos²¹.

No projecto de Constituição apresentado pelo PS o modelo eleitoral encontrava-se plasmado no artigo 80.º, inserido no Título V (Órgãos de Soberania), Capítulo V (Da Assembleia Legislativa Popular, no qual se determinava que: *i)* a Assembleia Legislativa Popular seria eleita por sufrágio universal directo e secreto; *ii)* que a Assembleia Legislativa Popular seria constituída, no máximo, por duzentos e cinquenta deputados, assegurando estes a representação proporcional dos eleitores inscritos em todos os círculos eleitorais e em representação de todo o povo português; *iii)*

17 *Ibidem*.

18 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13S1, p. 280-(12).

19 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13S1, p. 280-(29).

20 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13S1, p. 280-(45).

21 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13S1, p. 280-(50).

e que os Deputados seriam eleitos em listas apresentadas pelos partidos políticos em cada círculo eleitoral, aplicando-se, ao apuramento dos votos, o método de Hondt²².

Finalmente, no projecto de Constituição apresentado pelo PPD, o tópico surge delimitado nos artigos 99.º e 100.º, inclusos na Parte III (Da organização da República), Título IV (Da Câmara dos Deputados. No artigo 99.º determinava-se que a Câmara dos Deputados constituiria a assembleia representativa do povo português e seria composta por Deputados eleitos por três anos sem sufrágio universal, directo e secreto. Já no artigo 100.º, n.º 2 definia-se que nos círculos com mais de 37 500 eleitores a eleição se faria por listas plurinominais através do recurso ao sistema de representação proporcional e pelo método da média mais alta de Hondt²³.

6. A proposta da 5.ª Comissão (Organização do poder político)

Por deliberação da Assembleia Constituinte datada de 24 de Junho de 1975²⁴ foi aprovada a organização uma comissão encarregada de apreciar os projectos de Constituição e as propostas de sistematização²⁵, tendo o CDS, o PCP, o PPD e o PS apresentado propostas de sistematização²⁶.

A Comissão de Sistematização da Constituição reuniu nos dias 26 e 30 de Junho e nos dias 1, 2 e 3 de Julho de 1975 e apresentou o seu Parecer, aprovado por maioria, no dia 5 de Julho²⁷. A 5.ª Comissão ficou incumbida de se pronunciar sobre a parte III, sobre a «Organização do poder político»²⁸, desenro-

lando-se, os seus trabalhos, ao longo de trinta e oito sessões.

De acordo com a proposta, dedicava-se o Título V da Parte III (organização do poder político) à Assembleia Legislativa ou Assembleia Legislativa Popular ou Câmara dos Deputados²⁹. No articulado proposto pela 5.ª Comissão³⁰ dedicava-se o artigo 41.º (inserido no Título V – Assembleia dos Deputados) à eleição dos deputados, determinando-se, no n.º 1, que estes seriam «eleitos por listas apresentadas pelos partidos em cada colégio eleitoral segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt»³¹.

Uns dias mais tarde, no dia 2 de Dezembro, foi apresentado o Parecer da 5.ª Comissão pelo deputado Carlos Candal (PS)³². O deputado Emílio Leitão Paulo (CDS) apresentou uma declaração de voto na qual manifestava de forma clara a oposição do seu partido à proposta da Comissão referente ao modelo eleitoral (artigo 41.º, n.º 1). Nesta afirmava que o seu partido discordava da referência ao método da média mais alta de Hondt, «não só porque lhe parece ser essa uma opção própria da lei eleitoral, e não da Constituição, mas também porque se lhe afiguram notórias as distorções e os desvios da representação política que tal método deliberadamente provoca»³³.

7. O debate na Assembleia Constituinte

A proposta apresentada pela 5.ª Comissão começou a ser debatida (num contexto de

enormes vicissitudes) na generalidade no dia 4 de Dezembro³⁴, ainda que as intervenções tenham incidido, essencialmente, sobre questões de natureza ideológica ou programática (e.g. a Plataforma de Acordo Constitucional e a sua possível revisão³⁵) e sobre incidentes políticos (e.g. a tomada de posse do 6.º Governo Provisório, os acontecimentos do 25 de Novembro ou a recomposição do Conselho da Revolução). Por conseguinte, não se vislumbrou nas elocuições dos diversos deputados qualquer declaração especificamente dedicada ao tema do sistema eleitoral.

A discussão em torno do tema da Plataforma de Acordo Constitucional foi de tal forma significativa que levou a que o PS tivesse apresentado, na sessão de 10 de Dezembro, uma proposta tendo em vista que *i)* o debate (já no seu ocaso) sobre o parecer da 5.ª fosse suspenso sem votação e o texto baixasse de novo à Comissão, *ii)* que se encetassem diligências junto do Conselho da Revolução para tomar conhecimento da sua posição oficial sobre uma eventual revisão da Plataforma de Acordo Constitucional *iii)* e, finalmente, no caso de o Conselho da Revolução decidir rever a Plataforma, se encetassem imediatamente negociações com os partidos³⁶. A proposta foi aprovada com os votos contra do PCP e a abstenção do MDP/CDE.

Posteriormente, verificaram-se duas tentativas de retomar a discussão do articulado proposto pela 5.ª Comissão, primeiro através de uma proposta apresentada pelo grupo parlamentar do PS em 15 de Janeiro (rejeitada), segundo na sequência uma proposta apresentada³⁷, também, pelo grupo parlamentar do PS

22 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13S1, p. 280-(61).

23 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13S1, p. 296-(13).

24 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 12, p. 257.

25 Integraram a Comissão de Sistematização os seguintes deputados: Carlos Cardoso Lage (PS), João Alfredo Félix Vieira de Lima (PS), José Manuel Medeiros Ferreira (PS), Mário Augusto Sottomayor Cardia (PS), Amândio Anes de Azevedo (PPD), Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda (PPD), Nuno Aires Rodrigues dos Santos (PPD), Maria Alda Nogueira (PCP), Vital Martins Moreira (PCP), Basílio Adolfo Mendonça Horta da Franca (CDS), José Manuel Marques do Carmo Mendes Tengarrinha (MDP/CDE), Diamantino Oliveira Ferreira (ADIM).

26 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13S1, pp. 280-(66-68).

27 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13, pp. 271 a 272.

28 Integraram, inicialmente, a 5.ª Comissão os seguintes deputados: Álvaro Monteiro (PS), António José Sanches Esteves (PS), António Alberto Correia Mota

Prego Faria (PS), Carlos Manuel Natividade da Costa Candal (PS), Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda (PPD), Marcelo Nuno Duarte Rebelo de Sousa (PPD), Olívio da Silva França (PPD), José Manuel Nunes de Almeida (PCP), Vital Martins Moreira (PCP), Carlos Galvão de Melo (CDS) e Orlando José de Campos Marques Pinto (MDP/CDE).

29 «no título v da parte terceira utilizam-se disjuntivamente e por ordem alfabética as expressões Assembleia Legislativa ou Assembleia Legislativa Popular ou Câmara dos Deputados pela circunstância de a primeira ter sido apresentada nas propostas do Centro Democrático Social e do Movimento Democrático Português/CDE, a segunda na do Partido Socialista e a terceira nas do Partido Popular Democrático e do Partido Comunista Português», *ibidem*.

30 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 85, pp. 2806 a 2817.

31 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 85, p. 2810.

32 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 88, pp. 2866 a 2868.

33 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 88, p. 2869.

34 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 89.

35 *Vide*, sobre o processo de revisão da Plataforma de Acordo Constitucional, MIGUEL GALVÃO TELES, «A segunda plataforma de acordo constitucional entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos políticos», *Escritos Jurídicos*, vol. 1, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 183 a 202.

36 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 92, p. 3035.

37 «Considerando a urgência de a Assembleia Constituinte avançar na elaboração da Constituição, em face do pouco tempo que lhe resta para o termo do prazo fixado para o desempenho da sua missão; Considerando a importância da organização do poder político, a qual exige uma aprofundada discussão na generalidade e na especialidade; Considerando que, ao contrário do que há semanas sucedia, já é possível visualizar o âmbito máximo de matérias a abranger na Plataforma do Acordo Constitucional em negociação, que se verifica ser morosa; Considerando o parecer da 5.ª Comissão, nos

(subscrita por José Luís Nunes, embora mais tarde revista na parte respeitante à deliberação³⁸) em 3 de Fevereiro apoiada tanto pelo PPD, como pelo CDS (apesar da oposição do PCP – que se absteve – e do MDP/CDE – que votou contra) e que viria, então, a ser aprovada³⁹, o que permitiu dar imediatamente início à apreciação na especialidade da proposta relativa à Organização do Poder Político.

O artigo (41.º – Eleição) referente ao sistema eleitoral foi apresentado e começou a ser debatido na sessão de 7 de Fevereiro de 1975. Nos termos da proposta da 5.ª Comissão, o artigo 41.º encontrava-se dividido em três números, sendo o primeiro dedicado ao sistema eleitoral: «1 – Os Deputados são eleitos por listas apresentadas pelos partidos políticos em cada colégio eleitoral segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt. 2 – Os colégios eleitorais são organizados nos termos da lei eleitoral. 3 – Os Deputados representam todo o País e não os círculos por que são eleitos»⁴⁰.

O deputado do PCP Vital Moreira apresentou uma proposta de emenda relativa ao n.º 1 da qual resultaria a eliminação, *in fine*, da expressão «e o método da média mais alta de Hondt»⁴¹. Já o deputado da UDP Afonso Dias apresentou uma proposta de aditamento, também ao n.º 1 do texto apresentado pela Comissão, tendo em vista que no fim do texto fosse acrescentada a seguinte expressão: «sem qualquer restrição proveniente das percentagens de votos a nível nacional»⁴².

Em defesa da proposta do PCP Vital Moreira

termos do qual é possível autonomizar os diferentes títulos e capítulos compreendidos na parte III da Constituição – como, aliás, sucedeu com os títulos respeitantes aos tribunais e ao poder local, já votados na Assembleia: Propomos: Que o Plenário passe a discutir as disposições que não sejam manifestamente abrangidas pelo pacto MFA-partidos», *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 106, p. 3503.

38 «1.º Que se discuta e aprove na generalidade o título dedicado aos princípios gerais; 2.º Que se entre na discussão na especialidade dos onze primeiros artigos, com ressalva do artigo 2.º do articulado; 3.º Que a 5.ª Comissão reúna às 10 horas do dia 4 do corrente e escolha de entre o articulado proposto aqueles títulos ou capítulos que não cabendo manifestamente no pacto MFA-partidos, possam ser imediatamente discutidos», *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 106, p. 2508.

39 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 106, p. 3509.

40 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 110, p. 3625.

41 *Ibidem*.

42 *Ibidem*.

“Embora quase todos os partidos que elegeram deputados para a Assembleia Constituinte tenham incluído nos seus projectos de Constituição regras relativamente à eleição dos titulares dos órgãos de soberania, apenas PS e PPD introduziram normas das quais resultava, para apuramento dos mandatos, o recurso ao sistema proporcional pelo método da média mais alta de Hondt”

explicava que o seu partido entendia, em primeiro lugar (uma razão de «qualificação constitucional»), que o «método eleitoral não» deveria «ter relevância constitucional»⁴³. Em segundo lugar («coerência sistemática»), advogava que sendo o «método eleitoral de efectivação de prática de um sistema proporcional» dependia da «divisão e da dimensão dos círculos eleitorais». Ora, considerando que nos termos da proposta se deixava para

a lei a definição dos círculos eleitorais, entendia o deputado comunista que «sendo a lei competente para delimitar os círculos eleitorais, o seu número e as suas dimensões, e tendo isso implicações directas para o resultado do funcionamento do sistema proporcional, alterando, portanto, o método» não se viam razões «para deixar para a lei a delimitação dos círculos eleitorais e não deixar para a lei a definição do método de aplicação do princípio da proporcionalidade»⁴⁴.

A proposta apresentada pelo PCP mereceu a concordância do CDS. Para Adelino Amaro da Costa o problema assumia, essencialmente, natureza política e, nesse sentido, focava a sua atenção no que considerava ser uma «circunstância curiosa», dado que «O Partido Popular Democrático e o Partido Socialista» tinham, naquela assembleia «em percentagem, maior número de Deputados do que os seus resultados eleitorais, em comparação com o número relativo de resultados eleitorais» que haviam obtido. Por outro lado, o PCP tinha «exactamente o mesmo número» e o MDP/CDE e o CDS tinham uma «percentagem de Deputados inferior à percentagem de resultados eleitorais gerais obtidos»⁴⁵. Assim, o deputado centrista concluía, a partir de uma análise «simples e aritmética», existir uma «contradição entre o sistema de representação proporcional e a aplicação prática do método da média mais alta de Hondt», pelo que, no entendimento do seu partido, essa seria matéria a ser revista em local próprio, ou seja, em «lei ordinária» de modo a não fixar ou rigidificar o «tipo de soluções a encontrar no texto constitucional»⁴⁶.

Carlos Candal, do PS, reconhecia o óbvio, ou seja, que todos os «métodos de apuramento eleitoral» tinham as «suas virtudes e os seus defeitos»⁴⁷. Consequentemente, atestava a crítica sublinhada pelo PCP e pelo CDS, ou seja, que «havendo uma proliferação de círculos eleitorais» os resultados ficavam «distorcidos em relação ao apuramento de mandatos»⁴⁸ o que, inevitavelmente, beneficiava os partidos com maiores votações no que concerne ao número de representantes eleitos. Todavia, advogava a ideia de que na

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*.

46 *Ibidem*.

47 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 113, p. 3627.

48 *Ibidem*.

43 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 110, p. 3626.

Constituição ficasse «consagrado um método concreto de apuramento», uma vez que apenas a consagração do «apuramento pelo sistema de representação proporcional» seria «altamente aberto» e «excessivamente aleatório», dado que poderia abrir a possibilidade de na lei eleitoral se escolher um «critério ainda mais iníquo do que alguma pequena injustiça»⁴⁹ contida no método de Hondt.

Em resultado de um requerimento apresentado por Carlos Candal⁵⁰ e aprovado (ainda que com a abstenção do PCP, duas abstenções do PPD e os votos contra do MDP/CDE) o texto proposto pela 5.^a Comissão baixou à Comissão para que fosse apresentada nova proposta.

Depois de o artigo 41.^o ter baixado à 5.^a Comissão esta apresentou nova proposta da qual resultou a divisão do texto inicial em três novos preceitos: um sobre círculos eleitorais (41.^o-A)⁵¹; um sobre candidaturas (41.^o-B)⁵²; e, finalmente, o último sobre o sistema eleitoral (41.^o-C)⁵³. Assim, o tema do sistema eleitoral encontrava-se, nos termos da nova proposta da 5.^a Comissão, autonomizado.

Após a apresentação da nova proposta (artigo 41.^o-C), Vital Moreira apresentou em nome do PCP uma proposta de aditamento nos termos da qual se teria adicionado um número 3 com a seguinte redação: «A lei pode admitir coligações de listas eleitorais»⁵⁴.

Para além da apresentação da proposta de aditamento, Vital Moreira esclareceu que os deputados do PCP presentes na 5.^a Comissão haviam votado contra a inclusão e referência «ao método da média mais alta de

Hondt»⁵⁵ e, consequentemente, mantinham a proposta anteriormente apresentada de eliminação dessa referência. No entanto, e apesar de previamente esclarecer que não tinha como objectivo reiterar a argumentação anteriormente apresentada, procurou aclarar a posição do seu partido, nomeadamente afirmando que o objectivo do PCP não consistia em «proibir a aplicação do método da média mais alta de Hondt»⁵⁶, pretendendo antes que «esse método» não fosse «imposto constitucionalmente» e que, em alternativa, ficasse para «a lei eleitoral»⁵⁷. Demais, destacava o que entendia ser «as enormes distorções» a que o método da média mais alta de Hondt poderia conduzir, especialmente em «círculos eleitorais pequenos», o que poderia ser ilustrado pelas eleições para a Assembleia Constituinte, nas quais «os dois partidos mais votados» haviam beneficiado «talvez, em mais de dez Deputados do que aquilo que lhes caberia segundo a proporcionalidade exacta dos votos e à custa de partidos» que acabariam por não ter Deputados, «quando o teriam segundo um princípio de estreita proporcionalidade»⁵⁸.

Na sua intervenção sobre a nova proposta da 5.^a Comissão (novo artigo 41.^o-C) e a proposta de eliminação apresentada pelo PCP, Levy Baptista, do MDP/CDE, reafirmou a posição do seu partido, designadamente ao declarar a discordância de que no texto constitucional ficasse fixada qualquer referência ao «método da média mais alta de Hondt»⁵⁹, pese embora admitisse a consagração do sistema de representação proporcional. Tal como na intervenção de Vital Moreira, Levy Baptista socorreu-se, como forma de demonstração da posição do seu partido, dos resultados das eleições para a Assembleia Constituinte e a análise feita pelo jornal *Expresso*, da qual resultava que se «o sistema adoptado fosse rigorosamente proporcional» o Partido Social teria obtido «94 lugares, menos 21» dos que naquela altura tinha, o «PPD teria 65 lugares, menos 15, o PCP teria 31, ou seja, mais 1», o «CDS teria 19, mais 3», o MDP/CDE teria atingido «10, mais 5, ou seja, o dobro», além de que «todos os partidos

concorrentes»⁶⁰ teriam obtido Deputados, com excepção do PUP e da LCI. Tendo em consideração os dados apresentados, Levy Baptista concluía que a aplicação do método da média mais alta de Hondt, «pelo menos nas eleições para a Assembleia Constituinte» havia provocado «uma grave distorção dos resultados», pelo que defendia que a «referência o método de Hondt»⁶¹ deveria ser excluída.

Sobre a proposta de eliminação apresentada pelo PCP pronunciou-se ainda Adelino Amaro da Costa (CDS) que manifestou a posição do seu partido afirmando que este a apoiava, «embora convencido de que a aplicação do método da média mais alta de Hondt» seria, em futuras eleições, «amplamente favorável»⁶² ao CDS.

Carlos Candal, em representação do PS, assumiu também posição sobre a proposta de eliminação apresentada pelo PCP. Para o deputado socialista, tinha de se aceitar que pudesse «haver um qualquer desequilíbrio»⁶³ no método da média mais alta de Hondt, embora defendesse que não havia sido encontrado melhor critério⁶⁴.

Jorge Miranda, em representação do PPD, apresentou a posição do seu partido, expressa, *ab initio*, no projecto de constituição apresentado pelos sociais-democratas. Na sua intervenção defendeu que apenas um «sistema de representação proporcional» permitiria «uma representação das correntes políticas significativas do País»⁶⁵. Ademais,

49 *Ibidem*.

50 «Requeiro que a matéria do artigo 41.^o do texto da Comissão regresse para reexame à 5.^a Comissão», *ibidem*.

51 «1 – Os Deputados são eleitos pelos círculos eleitorais fixados na lei. 2 – O número de Deputados por cada círculo do território nacional é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos. 3 – Os deputados representam todo o País, e não os círculos por que são eleitos».

52 «1 – As candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos. 2 – Ninguém pode ser candidato por mais de um círculo eleitoral ou de uma lista».

53 «1 – Os Deputados são eleitos segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt. 2 – A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima».

54 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 113, p. 3727.

55 *Ibidem*.

56 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 113, p. 3728.

57 *Ibidem*.

58 *Ibidem*.

59 *Ibidem*.

60 *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 113, p. 3729.

61 *Ibidem*.

62 *Ibidem*.

63 *Ibidem*.

64 «Todos os critérios têm críticas (são susceptíveis de críticas), e nós entendemos que não havia razão para alterar essa adopção revolucionária. Não que seja propriamente uma conquista revolucionária, mas foi o critério seguido para a eleição da Constituinte, deu desequilíbrios, mas entendemos que mesmo assim é o método mais defensável aos demais métodos que podiam ser criticados e analisados», *ibidem*.

65 Na sua intervenção ia mais longe na defesa do modelo propugnado, nomeadamente apelando a critérios de natureza pragmática capazes de garantir a formação de maiorias parlamentares estáveis: «Em princípio, tenta-se que a assembleia política seja feita à imagem da composição ideológica do eleitorado. É evidente, no entanto, que ao pensar-se num sistema eleitoral, não pode apenas atender-se a um elemento de pureza como princípio democrático. Tem que se pensar em que a Assembleia vai ser eleita [sic], nomeadamente como vai ser a próxima, uma Assembleia Legislativa

encontrava no método da média mais alta de Hondt duas virtualidades, a capacidade de tradução das «ideias básicas» que estavam na «origem do sistema de representação proporcional» e a tendência a dar «uma certa sobre-representação aos partidos maioritários e uma certa sub-representação aos partidos minoritários»⁶⁶. Era, nas palavras do próprio, «o preço da constituição de uma maioria estável»⁶⁷, até porque não deixava de admitir que o modelo defendido poderia dar lugar a algumas das distorções que já haviam sido identificadas.

Colocada a votação, a proposta de eliminação apresentada pelo PCP foi rejeitada⁶⁸, tendo-se seguido a apresentação de uma declaração de voto por Vital Moreira que insistiu em sublinhar o «carácter discriminatório»⁶⁹ do método da média mais alta de Hondt⁷⁰.

Por fim, foi colocada a votação a proposta da 5.ª Comissão (n.º 1 do artigo 41.º-C), tendo sido aprovada⁷¹. Jorge Miranda apresentou uma declaração de voto na qual continuava a acentuar a ideia de que o método de representação proporcional garantia o «essencial do princípio democrático» e que contribuía para a «estabilidade governamental»⁷².

8. Conclusões

No dia 2 de Abril de 1976 a Assembleia Constituinte, reunida em sessão plenária, aprovou

perante a qual será responsável um Governo e essa Assembleia deverá ser uma Assembleia governável. Por isso é necessário que o sistema eleitoral, além de ser fiel ao princípio democrático, seja suficientemente apto a dar origem a maiorias estáveis e a maiorias porventura mais fortes do que as maiorias realmente existentes no eleitorado», *ibidem*.

66 *Ibidem*.

67 *Ibidem*.

68 Com 29 votos a favor (PCP, MDP/CDE e CDS), 11 abstenções (Independentes) e os restantes votos contra (PS, PPD e 1 Independente). *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 114, p. 3747.

69 *Ibidem*.

70 «Na realidade, os exemplos aqui dados na última sessão são extremamente expressivos dessa desigualdade a que o método dá lugar. Basta dizer que, enquanto cada Deputado do Partido Socialista custou, em termos de número de votos, cerca de 15 mil votos, os Deputados do Partido Comunista Português “custaram” 28 mil cada um, e o MDP, com 280 mil votos não foi além de cinco Deputados», *ibidem*.

71 Aprovada com 31 abstenções (PCP, MDP/CDE, UDP e 8 Independentes).

72 *Ibidem*.

o texto da Constituição da República Portuguesa. No n.º 1 do artigo 155.º (Sistema eleitoral), determinava-se que os Deputados passavam a ser eleitos segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt. O conteúdo norma constitucional estava em linha com o do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 641-C/74, de 15 de Novembro que havia determinado as regras da eleição dos deputados à Assembleia Constituinte.

Das eleições para a Assembleia Constituinte emergiram dois grandes partidos (PS e PPD) que têm dominado, rotativamente, a política portuguesa, nos últimos quase cinquenta anos. Embora quase todos os partidos que elegeram deputados para a Assembleia Constituinte tenham incluído nos seus projectos de Constituição regras relativamente à eleição dos titulares dos órgãos de soberania, apenas PS e PPD introduziram normas das quais resultava, para apuramento dos mandatos, o recurso ao sistema proporcional pelo método da média mais alta de Hondt.

Pese embora a oposição do PCP, do CDS e do MDP/CDE e não obstante o reconhecimento efectuado por representantes dos dois maiores partidos das iniquidades geradas pelo método da média mais alta de Hondt e não obstante o debate ocorrido durante várias sessões da Assembleia Constituinte e de diversas propostas apresentadas, nomeadamente de eliminação (pelo PCP), a versão final da Constituição consagrou o modelo preconizado pelos dois maiores partidos.