

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República

Registo

V. Ref.^a

Data

02-05-2024

ASSUNTO: Relatório sobre os Projetos de Lei n.ºs 9/XV/1.ª (PAN), 10/XV/1.ª (BE), 20/XV/1.ª (IL) e 40/XV/1.ª (IL).

Para os devidos efeitos, junto se envia o relatório relativo aos Projetos de Lei: [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); [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 e [Projeto de Lei n.º 40/XVI/1.ª \(IL\)](#) - Introduce um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas, aprovado por unanimidade, na ausência do GP do CDS-PP e da DURP do PAN, na reunião de 02 de maio de 2024 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Comissão,



(Paula Cardoso)

Relatório Conjunto

[Projeto de Lei 9/XVI/1 \(PAN\)](#)

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 10/XVI/1 \(BE\)](#)

Cria o círculo de compensação do território nacional na eleição para a Assembleia da República (alteração à Lei 14/79, de 16 de maio)

[Projeto de Lei 20/XVI/1 \(L\)](#)

Revê a lei eleitoral consagrando um círculo nacional de compensação nas eleições para a Assembleia da República

[Projeto de Lei 40/XVI/1 \(IL\)](#)

Introduz um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas

Relator:

Deputado

Pedro Delgado

Alves

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

- I.1. Apresentação sumária das iniciativas
- I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica
- I.3. Avaliação dos pareceres solicitados

PARTE II - OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GP (facultativo)

- II.1. Opinião do Deputado Relator
- II. 2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s
- II. 3. Posição de grupos parlamentares

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

- IV.1. Nota técnica

PARTE I – CONSIDERANDOS

I.1. Apresentação sumária das iniciativas

A Deputada Única Representante do Pessoas – Animais – Natureza apresentou no dia 26 de março, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, o [Projeto de Lei n.º 9/XVI/1](#), que *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.*

No mesmo dia 26 de março deram ainda entrada o [Projeto de Lei n.º 10/XVI/1](#), da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), que *cria o círculo de compensação do território nacional na eleição para a Assembleia da República (alteração à Lei 14/79, de 16 de maio)*, o [Projeto de Lei n.º 20/XVI/1](#), da autoria do Grupo Parlamentar do Livre (L), que *revê a lei eleitoral consagrando um círculo nacional de compensação nas eleições para a Assembleia da República*. Finlamente, no dia 28 de março, o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL) deu entrada do [Projeto de Lei 40/XVI/1](#), que *introduz um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas*.

As quatro iniciativas foram admitidas no dia 4 de abril de 2024 e baixaram à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de relatório. Foi deliberado na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias do passado dia 24 de abril proceder à elaboração de um relatório conjunto, atendendo à identidade do objeto e similitude dos conteúdos dos projetos de Lei identificados supra, tendo sido nomeado relator o signatário do presente relatório.

Posteriormente, em virtude do agendamento para a Sessão Plenária de 3 de maio, sexta-feira, do 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, foram as demais iniciativas arrastadas para o mesmo dia, o que fez com que a apresentação e votação do relatório sobre estas iniciativas fosse antecipada para a reunião da Comissão a realizar na presente data.

Projeto de Lei n.º 9/XVI (PAN)

O [Projeto de Lei n.º 9/XVI/1](#) da autoria da Deputada Única do PAN opera duas alterações substanciais no sistema eleitoral para a Assembleia da República: por um lado, procede a uma redução dos círculos eleitorais, redefinindo-os territorialmente, e, por outro lado, procede à criação de um círculo nacional de compensação (com apenas 4 deputados).

A exposição de motivos fundamenta a alteração nos resultados das eleições para a Assembleia da República de 10 de março de 2024, referindo que *“um em cada nove votos não foi convertido em mandatos, num total de mais de 760 890 votos que foram, simplesmente, desperdiçados, por força do actual sistema eleitoral”*, procurando a iniciativa fazer face ao que considera *“a incapacidade do nosso sistema eleitoral de assegurar, em sede de eleições legislativas, a conversão dos votos em mandatos»*, reiterada em sucessivos atos eleitorais para a Assembleia da República, que também elenca.

Adicionalmente, o projeto invoca a proponente *“uma clara discrepância do peso de cada voto em função da sua proveniência”*, exemplificando com a indicação de diferentes distritos em que o número de votos teve uma muito diversa expressão em mandatos, defendendo ainda que tal *“contribui significativamente para o afastamento dos cidadãos da participação política”*.

A iniciativa preconiza uma correspondência do voto a uma representação efetiva no Parlamento, que considera poder ser alcançada pelas duas alterações de fundo que introduz:

- a) Reduzindo para 10 o número de círculos eleitorais, ao invés dos atuais 22, fazendo-os corresponder, no continente, a áreas geográficas dos distritos administrativos que são, em alguns casos, agregados, mantendo os atuais círculos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e congregando os eleitores nacionais de “todo o território de países estrangeiros” num círculo eleitoral único, que designa círculo eleitoral da emigração;
- b) Estabelecendo um círculo nacional de compensação (mediante a retirada de 4 mandatos aos círculos do território nacional), assim procurando alcançar “*uma composição parlamentar que garante uma discriminação positiva das regiões mais despovoadas do país e uma representação política mais plural*”.

Projeto de Lei n.º 10/XVI (Bloco de Esquerda)

O [Projeto de Lei n.º 10/XVI/1](#) da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, anuncia o propósito de reforçar o sistema de representação proporcional, criando um círculo de compensação do território nacional, invocando como impulso legiferante a circunstância de o número de votos não convertidos em mandatos já atingir os 10%, o que os proponentes consideram “*um desafio democrático que exige resposta*”. Nesse sentido, assinalam que a criação de um círculo de compensação “*tem aparecido no debate público como uma solução para este problema*” sendo, não só, constitucionalmente admissível, como também “*a solução já aplicada nas eleições legislativas regionais dos Açores*”.

Os autores sustentam que «*a Constituição e a lei prevêem um método de eleição que tem em conta o território e o pluralismo*», numa solução que consideram equilibrada mas que “*tem vindo a sofrer distorções com o passar dos anos*”, devido ao “*modelo de*

desenvolvimento desigual do país (...) acompanhando o processo de desertificação populacional do interior e a maior concentração de população no litoral”, concluindo que a “ausência de qualquer mecanismo de compensação, limita a escolha e distorce os resultados”, exemplificando com as centenas de milhares de votos que não têm tido “hipótese de conversão em mandatos, mesmo quando no todo do território nacional representam um número expressivo de votos”, favorecendo os maiores partidos nos seus resultados.

O projeto determina que dos 226 mandatos do território nacional, apenas 216 sejam distribuídos proporcionalmente ao número de eleitores de cada círculo distrital/regional, segundo o método da média mais alta de Hondt, sendo os restantes 10 atribuídos ao círculo de compensação, pelo mesmo método em vigor nos Açores, solução que, segundo invocam, *“evita distorções no resultado final e tem um impacto pequeno na distribuição de mandatos por cada círculo distrital/regional”.*

Projeto de Lei n.º 20/XVI (Livre)

O [Projeto de Lei n.º 20/XVI/1](#) do Grupo Parlamentar do Livre, por seu turno, assume como principal objetivo a criação de um círculo eleitoral nacional de compensação com 37 deputados, e a conseqüente redução do número total de Deputados dos círculos eleitorais do território nacional para 189, invocando também a necessidade de fazer face ao *“problema dos votos válidos desperdiçados, na medida em que não convertíveis em mandatos eleitorais”,* e afirmando que *“o sistema português, de representação proporcional, gera, na prática, divergências entre os votos expressos e os mandatos atribuídos, tendendo a beneficiar os Partidos de maiores dimensões”* e levando a que as forças políticas menos votadas sejam *“- no que se pode apelidar de distorção do sistema eleitoral - condenadas à sub-representação»*, apresentando como exemplo desta distorção as eleições para a Assembleia da República de janeiro de 2022, com resultados agravados em março de 2024, em que, segundo indicam, *“se estima que quase 1,2 milhões de votos validamente expressos não tenham dado origem a mandatos parlamentares.”*

Adicionalmente, recordam a possibilidade constitucional oferecida pelo artigo 149.º da Constituição para modelar o sistema, e invocam também o exemplo da Lei Eleitoral para a Assembleia da Região Autónoma dos Açores e a existência de um círculo regional de compensação.

Projeto de Lei n.º 40/XVI (Iniciativa Liberal)

Finalmente, no que respeita ao [Projeto de Lei n.º 40/XVI/1](#) da autoria do Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal, verifica-se que tem também como principal objetivo a criação de um círculo eleitoral nacional de compensação – desta feita com 30 Deputados – e a necessária redução do número total de deputados dos círculos eleitorais do território nacional para 196, retomando a iniciativa legislativa apresentada na anterior Legislatura¹, com a introdução de algumas alterações.

Os autores sustentam a necessidade de mudança do sistema eleitoral português, para acompanhar a alteração do *“panorama político-partidário, a demografia e a organização administrativa”*, com o fito de garantir *“uma representação o mais proporcional possível entre o país e o parlamento”*, assegurando que *“a distribuição final de mandatos na Assembleia da República terá um resultado aproximadamente proporcional à votação nacional, entrando primeiro os candidatos diretamente eleitos pelos distritos, garantindo a representação regional, e depois os candidatos do círculo de compensação, repondo a proporcionalidade”*, referindo igualmente o modelo já vigente para a eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Em reforço da sua intenção de legislar, recordam os proponentes a necessidade de eliminação, quer do *“fosso representativo entre o interior e o litoral”*, quer da

¹ O [Projeto de Lei n.º 940/XV/2.º \(IL\)](#) - *Introduz um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas, foi rejeitado na generalidade em 15 de dezembro de 2023.*

circunstância de haver um *“elevado número de votos que ou não expressam as primeiras preferências dos portugueses ou não elegem qualquer Deputado”*.

Por outro lado, dão os autores nota de que o sistema partidário se foi fragmentando, passando de uma realidade *«estabilizada em torno de quatro grandes partidos com representatividade nacional» para a atualidade, com mais partidos, que dificilmente poderão representar quem esteja recenseado nos círculos mais pequenos.* Apresentam também como exemplo desta distorção as últimas eleições para a Assembleia da República, de março de 2024, em que, segundo indicam, ter-se-á calculado *“que 771 mil votos (...) não elegeram qualquer deputado, apesar das preferências expressas dos eleitores, o que constitui cerca de 12% do universo de 6 473 789 votos depositados nessas mesmas eleições”*.

No que respeita à justificação para a solução de eleição de 30 deputados através do círculo de compensação, a exposição de motivos da iniciativa apresenta a simulação da introdução de um tal círculo ao longo de várias eleições, sem adicionar deputados aos atuais 230 e sem que nenhum círculo fique com menos de 2 mandatos atribuídos, destacando a dimensão do círculo de compensação a partir do qual a desproporcionalidade entre votos e mandatos é mitigada. Nesse exercício, afirmam os proponentes que *“foi em 2019 que tanto o número de votos perdidos como o desvio de proporcionalidade dispararam significativamente, com a entrada de três novos partidos no parlamento. Aqui, o desvio entre a proporcionalidade dos votos depositados e a distribuição de lugares na Assembleia da República já ascende aos 30% e o número de votos perdidos, que era cerca de 500 mil, chega a ultrapassar os 700 mil votos.”*, tendência que se consolidou em 2022. Acrescentam que, *“em 2024, a emergência de uma outra força política capaz de eleger em vários distritos diminuiu ligeiramente o desvio de proporcionalidade, embora a descida significativa da taxa de abstenção tenha, ainda assim, aumentado o número de votos perdidos para os 771 mil”*. Por fim assinalam, em atualização da fundamentação do seu Projeto de Lei da anterior Legislatura, que, por esta via, retomam, que foram ouvidas *“algumas das considerações*

apresentadas aquando do debate na generalidade do Projeto de Lei 940/XV/2 (...) no qual se argumentou que o número de 40 deputados no círculo de compensação nacional, então apresentado pela Iniciativa Liberal, seria excessivo”, pelo que se optou pelo número de 30 Deputados.

I.2 Análise jurídica complementar à nota técnica

No que respeita à análise das matérias de enquadramento jurídico nacional, internacional e parlamentar, não existindo elementos juridicamente relevantes a acrescentar para a apreciação da iniciativa em análise no tempo limitado para a sua conclusão, atento o agendamento potestativo do Projeto do Livre para o dia 3 de maio e o conseqüente agendamento por arrastamento das demais iniciativas em apreciação, remete-se em grande medida para o trabalho vertido na Nota Técnica elaborada Pelos Serviços da Assembleia da República que acompanha o presente Relatório, formulando, contudo, duas notas.

Conformidade constitucional

Em primeiro lugar, observar que 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) são, no essencial, respeitadas nos projetos de lei. Senão vejamos:

- a) Mantém-se intocada a eleição por círculos geograficamente definidos na lei (nos termos do n.º 1 do artigo 149.º). Mesmo o projeto do PAN, que revisita a matéria, agrupando círculos eleitorais existentes de base distrital em círculos de base regional, reduzindo os círculos para dez, conserva essa característica;

- b) O sistema mantém a natureza proporcional (com o objetivo, aliás, de melhoria dos respetivos índices) e assegura-se o recurso ao método de d'Hondt (também nos termos do n.º 1 do artigo 149.º).

No que respeita ao comando do n.º 2 do artigo 149.º, que determina que *“o número de Deputados por cada círculo plurinominal do território nacional, exceptuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos”* ele não se depara com dificuldades nos projetos do PAN, do BE e da IL, mas é gerador de uma questão a limar no projeto do Livre.

Retirando os 37 Deputados a eleger pelo círculo de compensação ao conjunto dos Deputados a eleger nos círculos do território nacional, a aplicação do método de Hondt a essa repartição (nos termos previstos na lei eleitoral) ditaria a alocação de apenas um Deputado ao círculo de Portalegre, algo que a natureza plurinominal do sistema não admite. Mantendo-se a natureza distrital dos círculos eleitorais, seria necessário assegurar a manutenção de dois mandatos ao círculo de Portalegre, o que distorcerá necessariamente a distribuição dos Deputados a eleger por algum dos restantes círculos, abrindo igualmente a reflexão sobre se a lei não deveria contemplar um mecanismo para operar a distribuição nestes casos, minimizando as distorções que introduziria.

O projeto da Iniciativa Liberal resolve parcialmente a questão determinando no n.º 3 do artigo 13.º, pelo menos, que nenhuma círculo pode ter dimensão inferior a 2 Deputados (não esclarecendo, porém, qual a metodologia para proceder aos necessários acertos na distribuição).

Articulação com os círculos eleitorais da emigração

A questão que se segue fora já enunciada no parecer emitido pela Administração Eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna a propósito do Projeto de Lei n.º 940/XV da Iniciativa Liberal e prende-se com o universo dos eleitores residentes fora do território nacional e a imputação dos respetivos votos (ou não) ao

círculo de compensação. Na verdade, os quatro projetos apresentados formulam 3 soluções distintas para esta matéria:

- a) *Coincidência do círculo de compensação com todos os círculos eleitorais, mas compensação apenas em relação aos mandatos obtidos nos círculos do continente e regiões autónomas*

Na solução adotada no projeto do Livre, a proposta de novo n.º 5 do artigo 12.º determina que “além dos círculos eleitorais a que se referem os números anteriores, há um círculo nacional de compensação, **que coincide com a totalidade dos círculos eleitorais.**” Idêntica solução, ainda que com uma fórmula legística distinta, é adotada pelo PAN na sua proposta de redação para o mesmo número.

Todavia, para efeitos do apuramento (n.º 2 do artigo 16.º), apenas são tidos em conta os resultados obtidos nos círculos eleitorais nacionais, o que parece contradizer a opção inicial de assumir a compensação como dirigida à totalidade dos votos.

No caso do projeto do Livre, a questão suscita ainda uma dúvida adicional, decorrente do facto de a exigência de dupla candidatura como condição de integração da lista ao círculo de compensação apenas referir a necessidade de ser candidato “num círculo eleitoral”, ponderando esse círculo ser o da emigração. Essa circunstância geraria a peculiaridade de ser candidato num círculo cujos votos não serão ponderados no círculo da compensação, em cuja lista o candidato poderá estar integrado (e no limite pelo qual poderá ser eleito).

- b) *Coincidência do círculo de compensação com todos os círculos eleitorais, e compensação em relação aos mandatos obtidos na totalidade dos círculos*

O projeto da IL adota a mesma solução já identificada para o novo n.º 5 do artigo 12.º, determinando que “há um círculo nacional de compensação, **que coincide com a**

totalidade dos círculos eleitorais”, mas inclui a totalidade dos círculos (*i.e.* também os da emigração) para efeitos do apuramento por via da compensação (n.º 2 do artigo 16.º).

c) Coincidência do círculo de compensação com círculos eleitorais do território nacional, e compensação em relação aos mandatos obtidos nesses círculos

Finalmente, o projeto do BE adota a solução oposta à do projeto da IL, prevendo no n.º 4 do artigo 12.º a existência de um círculo de compensação “**coincidente com a totalidade do território nacional**” e apenas relevando os votos obtidos no território nacional para efeitos do apuramento e compensação.

Os votos obtidos nos círculos da emigração mantêm-se à margem do processo de compensação (numa solução mais alinhada com a opção constitucional, plasmada no artigo 149.º da lei fundamental, de tratamento diferenciado entre círculos correspondentes ao território nacional e a fora do território nacional, só aos primeiros se garantido a proporcionalidade dos mandatos face ao número de eleitores).

Em suma, o tema da harmonização da relação entre círculos eleitorais da emigração e o círculo de compensação merecerá especial reflexão adicional num quadro de eventual discussão na especialidade, atentas as fórmulas divergentes (e nalguns pontos internamente contraditória) apresentadas.

Maioria de aprovação

A título complementar e conclusivo perante as notas técnicas, cumpre deixar expresso o entendimento quanto a maioria de aprovação em cada fase do procedimento legislativo das matérias em presença.

As presentes iniciativas contemplam matérias que se enquadram no âmbito da alínea *a*) do artigo 164.º da Constituição, integrando, deste modo, o elenco de matérias de reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, bem como correspondendo a matérias que:

- a) Nos termos n.º 4 do artigo 168.º da Constituição têm obrigatoriamente de ser votadas na especialidade pelo Plenário;
- b) Nos termos da aplicação conjugada do n.º 2 do artigo 166.º e do n.º 5 do artigo 168.º da Constituição, devem revestir a forma de lei orgânica, carecendo da votação favorável por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções em votação final global.

Acresce ainda que, nos termos da alínea *d*) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição, as disposições das leis relativas à definição do número de Deputados à Assembleia da República e à definição do sistema eleitoral respetivo devem ser aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.

Não especificando o n.º 6 do artigo 168.º a que tipo de votação se aplica a maioria qualificada exigida, tal formulação genérica tem dado origem a interpretações doutrinárias diversas, referidas nas notas técnicas respetivas, onde se detalham as diversas posições da doutrina.

Neste quadro, parece-nos ser de acolher a leitura dos Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros, compatível de resto com a prática parlamentar, que onde a Constituição se reporta a normas e disposições nas alíneas do n.º 6 do artigo 168.º está a determinar que a maioria de 2/3 seja alcançada na votação na especialidade (até porque, em relação à votação final global, outra norma constitucional determina a maioria absoluta para as leis orgânicas).

I.3. Avaliação dos pareceres solicitados

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 26 e a 30 de abril de 2024, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas em relação aos projetos sob análise, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento e do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Adicionalmente, a 24 de abril de 2024, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, da Comissão Nacional de Eleições e da Administração Eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

Até ao momento da conclusão da elaboração do presente relatório não foram recebidos pareceres, nem chegou informação de terem sido emitidos. Posteriormente à elaboração do relatório foi recebido o parecer da Ordem dos Advogados (que se encontra disponível para consulta no site da Assembleia) e do Conselho Superior de Magistratura, que deu nota de que não se pronunciaria sobre as iniciativas. Uma vez remetidos os demais pareceres, serão os mesmos carregados na página do site da Assembleia dedicado ao projeto respetivo, e apensos ao presente relatório.

Atenta a utilidade para a análise da matéria (e tendo em conta que os projetos agora objeto de relatório e discussão diferem das soluções apresentadas no debate realizado no final da XV Legislatura na sequência do agendamento do Projeto de Lei n.º 94 da Iniciativa Liberal), afigura-se útil que os pareceres então emitidos pelas entidades referidas possam constar dos anexos ao presente relatório.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

II.1. OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

A reflexão que as quatro forças políticas (PAN, BE, Livre e IL) convocam através dos seus projetos de lei revestem-se de grande pertinência para a qualidade do sistema eleitoral para a Assembleia da República. Efetivamente, um dos aspetos que tem vindo a ser identificado como especialmente problemático é a perda de proporcionalidade do sistema, fruto de alterações demográficas que desequilibram a dimensão dos círculos eleitorais e de modificações de comportamentos eleitorais geradores de maior fragmentação do sistema partidário.

Os últimos atos eleitorais são bem expressivo dessa realidade, verificando-se em 2022 situações em que a conversão de votos em mandatos deixou fora da Assembleia da República partidos que obtiveram mais votos no plano nacional (CDS) do que partidos que alcançaram a eleição (PAN), bem como a eleição de um maior número de Deputados por partidos (PCP) que alcançaram menor número absoluto de votos na comparação com outras forças (BE).

Nesse sentido, a introdução de um círculo de compensação tem o mérito imediato de oferecer uma resposta para essa dimensão de desafios que o sistema atravessa. Cumpre, porém, ser cauteloso na sua consagração, uma vez que ao solucionar alguns problemas arrisca aprofundar outros.

Dimensão do círculo de compensação

Um círculo de compensação com 30 (proposta da IL) ou 37 (proposta do Livre) diminuirá o número de Deputados em círculos de pequena dimensão, agravando o défice de representatividade desses territórios e populações. Ainda que dê nota na exposição de motivos do seu projeto que procurou ir ao encontro desta preocupação expressa no debate realizado na última Legislatura, o que é certo é que a passagem de um círculo de 40 para 30 Deputados na iniciativa da IL não supera a dificuldade apontada.

As simulações realizadas para a alocação dos 30 e 37 Deputados a eleger em círculo de compensação permite concluir o seguinte:

- Verifica-se o aparecimento de mais 3 círculos eleitorais a eleger apenas 2 Deputados (Évora, Beja e Bragança);
- Os círculos do interior são dos mais penalizados em termos relativos, perdendo nalguns casos um quarto ou um terço da sua representação. É o caso de Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Santarém, Vila Real e Viseu. Também distritos com muitos concelhos integrados em territórios de baixa densidade sentem esse efeito: é o caso de Coimbra ou Leiria (que perdem 1 Deputado cada no modelo da IL, e 2 no modelo do Livre);
- Mesmo em círculos de dimensão superior aos já referidos, as especificidades territoriais marcadas pela ultraperificidade, como é o caso das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, justificariam uma não diminuição do número de representantes assegurados em São Bento, o que sucede com a Madeira em ambas as propostas e com os Açores na proposta do Livre;
- Por outro lado, um círculo de compensação com esta escala terá ainda um impacto na diminuição da proximidade entre eleitos e eleitores, que apenas indireta e limitadamente a obrigatoriedade de dupla candidatura de todos os que integram a lista do círculo de compensação obviará;
- Efetivamente, no comparativo com a única experiência de círculo de compensação vigente em Portugal (o da lei eleitoral para a Assembleia

Legislativa da Região Autónoma dos Açores), verifica-se que o peso dos Deputados a eleger na compensação nos projetos do Livre e da IL ainda é superior ao que se verifica nos Açores, onde é de 8,8% do total dos mandatos:

- Na proposta da IL são agora 13,1% do total de parlamentares aqueles a eleger na compensação (eram 17,4% na proposta da XV Legislatura);
- Na proposta do Livre são 16,1%, perto do dobro da realidade nos Açores;
- Consequentemente, num quadro em que a Constituição proíbe qualquer mitigação desse risco através de uma cláusula-barreira, círculos de compensação com esta dimensão correrão o risco de contribuir para fragmentação (com desvantagens no plano da construção de soluções governativas estáveis) e para a diminuição da proximidade, apenas melhorando os índices de proporcionalidade do sistema (assumido quase como valor em si mesmo ou, pelo menos, como valor sobrevalorizado perante as demais funções que um sistema eleitoral deve ser convocado a desempenhar).

Atenta a sua escala, o círculo de compensação proposto pelo Bloco de Esquerda não suscita as mesmas reservas (apesar de “custar” um Deputado a Beja e outro a Castelo Branco, piorando a representação de dois círculos do interior), mas levanta a interrogação oposta, sobre se se revela verdadeiramente eficaz para melhorar a proporcionalidade como pretende, ou se apenas produzirá efeitos marginais.

Quanto à proposta do PAN, o impacto mais relevante na arquitetura do sistema não é o círculo de compensação, esse verdadeiramente residual, com apenas 4 Deputados, mas antes a aglutinação de círculos eleitorais, que analisaremos já de seguida.

Redesenho dos círculos eleitorais

Como referido, a principal opção do PAN é ao nível do redesenho do mapa eleitoral. A proposta do PAN opera as seguintes modificações no perfil dos círculos eleitorais, que merecem grandes reservas:

- Funde os dois círculos da emigração;
- Funde os círculos de Lisboa e Setúbal (Lisboa e Vale do Tejo);
- Mantém os círculos do Porto e Faro e os das regiões autónomas inalterados;
- Funde os círculos de Évora, Beja e Portalegre (Alentejo);
- Funde os círculos de Braga, Viana do Castelo, Viseu, Vila Real e Bragança (Norte);
- Funde os círculos de Aveiro, Coimbra, Castelo Branco, Guarda, Leiria e Santarém (Centro).

Efetivamente, a opção de fundo não parece ir ao encontro do caderno de encargos de uma reforma modernizadora do sistema eleitoral, e não se afigura sequer a melhor na especialidade de cada círculo por diversas razões:

- Nos círculos da emigração, a solução é pouco sensível às necessidades distintas das populações dos dois círculos eleitorais e às dificuldades de estabelecimento de contacto com os eleitores (e até de condução da campanha eleitoral)
- Os círculos continuam a não corresponder a uma organização administrativa supradistrital (nomeadamente as NUTS II): a inclusão de Viseu no círculo denominado Norte é especialmente elucidativa desse facto, mas também a inclusão de todo o distrito de Setúbal num mesmo círculo com Lisboa aponta para o mesmo problema;
- Não se adquire melhor distribuição populacional, sendo ainda detetáveis assimetrias de dimensão nos círculos com relevo na conversão de votos em

mandatos. Senão vejamos a dimensão de cada círculo em número de eleitores e mandatos a atribuir:

Círculo	Eleitores	Deputados
Lisboa e Vale do Tejo	2666762	64
Centro	2108577	51
Norte	1692403	41
Porto	1591947	38
Algarve	382622	9
Alentejo	345646	8
Madeira	254553	6
Açores	230082	5

- a) Consagrar-se-iam duas realidades desequilibradas quer em número de eleitores, quer em mandatos: quatro círculos teriam dimensão superior a um milhão de eleitores (um dos quais superior a dois milhões), conservando-se quatro círculos com escala inferior a quatrocentos mil eleitores;
- b) O círculo de Lisboa e Vale do Tejo incluiria praticamente um quarto dos eleitores do território nacional e elegeria 64 Deputados, perdendo-se o objetivo de reforçar a proximidade eleitor-eleito que sistematicamente tem sido apontada como uma matéria a melhorar em futura reforma eleitoral.
- c) Sendo a dimensão do círculo de Lisboa já hoje um foco de críticas, pouco se entende a sua junção ao vizinho mais populoso;
- d) Os territórios do interior que têm vindo a perder representatividade, são diluídos em círculos de maior dimensão, onde o seu peso relativo e capacidade de influenciar a representação tenderá a diminuir;

- e) A existência de círculos de grande dimensão (acompanhada de um círculo de compensação, ainda que de pequena dimensão) arriscam aumentar a fragmentação da representação e dificultar o desiderato que um sistema eleitoral deve prosseguir também, que é a de gerar soluções de estabilidade governativa.

Outras abordagens

Acresce ainda que ao optarem apenas pela solução do círculo de compensação, os projetos do Livre, BE e IL descurem outras possibilidades que o debate público sobre a matéria tem produzido: alocação do número de Deputados a eleger a cada círculo por via proporcional pura (sem método d'Hondt, que só é exigível para a conversão de votos em mandatos), aglutinação de círculos eleitorais de menor dimensão para efeitos de apuramento (e não necessariamente de candidatura), ou, até, redesenho do mapa dos círculos eleitorais sem alterar o sistema eleitoral. Neste plano, o projeto do PAN é mais arrojado e aberto a outras possibilidades, ainda que, como vimos, sem as concretizar necessariamente da forma mais feliz para ir ao encontro de todas as preocupações de que um sistema eleitoral como o português tem procurado alcançar.

II.2. e II.3 POSIÇÃO DE OUTROS DEPUTADOS(AS) / GRUPO PARLAMENTAR

Qualquer Deputado ou Grupo Parlamentar podem solicitar que sejam anexadas ao presente relatório as suas posições políticas, o que não sucedeu até ao momento da conclusão da elaboração do presente relatório.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. A Deputada Única Representante do PAN e os Grupos Parlamentares do Bloco de Esquerda (BE), do Livre (L) e da Iniciativa Liberal (IL) apresentaram os seguintes projetos de lei relativos à revisão do sistema eleitoral para a Assembleia da República, visando introduzir um círculo nacional de compensação (bem como, no caso do PAN, revendo o elenco dos círculos eleitorais do território continental e da emigração):
 - a) [Projeto de Lei n.º 9/XVI/1 \(PAN\)](#);
 - B) [Projeto de Lei n.º 10/XVI/1 \(BE\)](#);
 - C) [Projeto de Lei n.º 20/XVI/1 \(L\)](#); e
 - D) [Projeto de Lei n.º 40/XVI/1 \(IL\)](#)

2. Os Projetos de Lei em apreço, cumprem os requisitos formais previstos no artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 123.º e do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, e respeitam os limites à admissão das iniciativas estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

3. As presentes iniciativas contemplam matérias que se enquadram no âmbito da alínea *a*) do artigo 164.º da Constituição, integrando, deste modo, o elenco de matérias de reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, bem como correspondendo a matérias que:
 - a) Nos termos n.º 4 do artigo 168.º da Constituição têm obrigatoriamente de ser votadas na especialidade pelo Plenário;

b) Nos termos da aplicação conjugada do n.º 2 do artigo 166.º e do n.º 5 do artigo 168.º da Constituição, devem revestir a forma de lei orgânica, carecendo da votação favorável por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções em votação final global.

4. Acresce ainda que, nos termos da alínea *d*) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição, as disposições das leis relativas à definição do número de Deputados à Assembleia da República e à definição do sistema eleitoral respetivo devem ser aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.

Não especificando o n.º 6 do artigo 168.º a que tipo de votação se aplica a maioria qualificada exigida, tal formulação genérica tem dado origem a interpretações doutrinárias diversas, referidas nas notas técnicas respetivas, onde se detalham as diversas posições da doutrina. Neste quadro, parece-nos ser de acolher a leitura dos Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros, compatível de resto com a prática parlamentar, que onde a Constituição se reporta a normas e disposições nas alíneas do n.º 6 do artigo 168.º está a determinar que a maioria de 2/3 seja alcançada na votação na especialidade (até porque, em relação à votação final global, outra norma constitucional determina a maioria absoluta para as leis orgânicas).

5. As matérias relativas à articulação do círculo de compensação com os círculos eleitorais dos cidadãos residentes no estrangeiro, bem como a distribuição de Deputados por cada círculo deve ser objeto de especial debate e avaliação no decurso de eventual debate na especialidade, de forma a superar as questões identificadas;

6. Face ao exposto no presente relatório quanto à substância dos projetos e ao seu enquadramento constitucional, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os mesmos reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para discussão e votação na generalidade em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

IV.1. A [Nota Técnica](#) relativa ao Projeto de Lei n.º 9/XVI (PAN) elaborada pelos Serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento.

IV.2. A [Nota Técnica](#) relativa ao Projeto de Lei n.º 10/XVI (BE) elaborada pelos Serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento.

IV.3. A [Nota Técnica](#) relativa ao Projeto de Lei n.º 20/XVI (L) elaborada pelos Serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento.

IV.4. A [Nota Técnica](#) relativa ao Projeto de Lei n.º 40/XVI (IL) elaborada pelos Serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento.

IV.5. Os pareceres emitidos na XV Legislatura em relação ao [Projeto de Lei n.º 940/XV \(IL\)](#).

Palácio de S. Bento, 2 de maio de 2024

O Deputado Relator



(Pedro Delgado Alves)

A Presidente da Comissão



(Paula Cardoso)