Projeto de Lei n.º 33/XVII/1.ª

Introduz um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O sistema eleitoral português precisa de mudar. Desde 1974, o panorama político-partidário, a demografia e a organização administrativa portuguesas sofreram profundas alterações que não se traduziram num ajustamento correspondente no sistema eleitoral. Esta incapacidade de adaptação do sistema político, de forma a garantir uma representação o mais proporcional possível entre o país e o parlamento, produziu fenómenos como um fosso representativo entre o interior e o litoral, incentivos ao voto tático e um elevado número de votos que ou não expressam as primeiras preferências dos portugueses ou não elegem qualquer deputado. Algo que tem vindo a ficar cada vez mais acentuado, eleição após eleição. Não começarmos a encarar já este problema só levará a adiar as soluções que, mais tarde ou mais cedo, terão de ser implementadas em Portugal.

O sistema eleitoral português sustenta-se no princípio da representação proporcional na atribuição de lugares na Assembleia da República. Ao contrário de alguns países que instauraram um único círculo nacional para o qual todos votam, optou-se, em Portugal, por criar vários círculos plurinominais correspondentes aos distritos do país. Pretendeu-se com esta escolha, assente também na história política do país, que os círculos se traduzissem numa ligação mais estreita entre eleitos e eleitores, gerando campanhas mais localizadas nas eleições legislativas, dirigidas aos problemas das diferentes comunidades do país, sem prejuízo da unidade do colégio eleitoral nacional. A distribuição do número de deputados pelos diferentes círculos é feita segundo o Método de D'Hondt, seguindo um critério de censo eleitoral. Os méritos deste sistema, que cria condições para que os deputados se possam especializar nos problemas dos seus círculos, escondem, no entanto, uma realidade que prejudica os círculos mais pequenos, os quais, em teoria, seriam um dos seus primeiros beneficiários. É justamente nestes círculos que o leque de opções que contribuem para a eleição de um deputado é consideravelmente mais reduzido.

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 – Email: gabinete@il.parlamento.pt

Este problema foi-se agravando nas últimas décadas. Por um lado, a tendência de deslocação de população do interior para o litoral transferiu mais deputados para os círculos maiores, reduzindo a representatividade dos eleitos destes mesmos círculos, ainda que o critério populacional fosse respeitado. De facto, tendo em conta a distribuição de deputados a partir de 1991, ano em que o número de deputados estabilizou em 230, os círculos mais pequenos no território nacional, como Portalegre, Guarda, e Bragança, elegiam, no seu conjunto, mais três deputados. Por outro lado, o sistema partidário foi-se fragmentando: nas primeiras décadas do regime, com algumas exceções, a composição parlamentar havia-se estabilizado em torno de quatro grandes partidos com representatividade nacional; hoje, existem muito mais partidos. Um português nos círculos referidos tem menos possibilidade de eleger representantes de um partido que o represente a nível nacional, contrariamente a um português no litoral.

As mais recentes eleições para a Assembleia da República, no dia 18 de maio de 2025, foram mais um caso flagrante de injustiça no nosso sistema eleitoral. Calculou-se que 655.929 votos nas eleições legislativas de 2025 não elegeram qualquer deputado[1], apesar das preferências expressas dos eleitores, o que constitui cerca de 10% do universo de 6.317.949 votos depositados nessas mesmas eleições. Esta iniquidade é especialmente grave num parlamento assente num sistema de representação proporcional, que se pretende que conduza a legislaturas plurais e representativas do espectro de preferências da população.

Ao não se respeitar plenamente a necessidade de proporcionalidade do sistema eleitoral, gera-se a impressão de que uns votos são mais úteis do que outros: onde em Lisboa um voto na primeira escolha tem, por regra, um impacto significativo, em Portalegre ou Bragança é-se incentivado a votar no mal menor entre as maiores forças partidárias, sob pena de não se eleger qualquer deputado. O fenómeno do chamado “voto tático”, característico dos sistemas uninominais sem círculos de compensação, como se verifica no Reino Unido ou nos Estados Unidos, acaba por ter expressão em Portugal, incentivando muitos eleitores a não votar nas suas primeiras escolhas, contrariamente aos princípios que subjazem à representação proporcional.

[1] Portal ‘’o meu voto’’ - Omeuvoto.com - o meu voto

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 – Email: gabinete@il.parlamento.pt

Tudo isto conduz a um viés pró-maioritário nos círculos mais pequenos, seja do ponto de vista dos incentivos ao voto, seja da matemática eleitoral do país em função do declínio demográfico dos círculos mais pequenos, que perdem representação neste movimento. Com o aumento do número de forças políticas que podem aspirar a uma representação no parlamento, intensifica-se assim a disparidade entre a distribuição dos votos expressos e a distribuição de lugares no parlamento.

Esta circunstância pode mesmo afigurar-se contrária ao espírito da Constituição. Gomes Canotilho e Vital Moreira[2] já previam esta tendência de distorção da representação proporcional no sistema português: ‘‘*A repartição proporcional de mandatos em círculos que elegem um número reduzido de deputados (...) pode conduzir, também, a uma concentração de mandatos nos «partidos maiores» funcionando, na prática, como «cláusula barreira» dos pequenos partidos.*’’ E recordam, nesse sentido, que ‘‘*o sistema proporcional implica fundamentalmente (...) que cada força política obtenha um número proporcional de deputados aproximadamente igual à proporção dos votos que obteve*’’. Concluem, portanto, que no cumprimento da proporcionalidade ‘‘*não basta que cada círculo eleja mais do que um deputado; torna-se necessário que eleja um número de deputados suficientemente grande para ser divisível de modo a atribuir mandatos a todas as forças política*”. No limite, o cumprimento estrito deste princípio implica que ‘‘*o círculo único é o que faculta resultados mais rigorosamente proporcionais*’’.

É fundamental que todos os votos contem de forma equitativa, independentemente de onde venham e para quem sejam. Este deve ser o primeiro de vários impulsos para que o sistema eleitoral português estimule a participação dos cidadãos na vida democrática do país. Esta reforma deve contribuir para o revigoramento da vida política. Ainda que não se possa estabelecer uma relação de correlação, e muito menos causalidade, entre o fosso representativo e os números da abstenção, este último fenómeno deve levar as forças políticas e a sociedade portuguesa a debruçar-se sobre as soluções necessárias para revigorar o sistema político português. Não basta exigir um esforço adicional, ora aos portugueses, ora aos políticos para que participem ou incitem a mais participação.

[2] Canotilho, J.J.G., Moreira, V. (2014) *Constituição da República Portuguesa Anotada: Volume II, Artigos 108º a 296º*, Coimbra Editora.

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 – Email: gabinete@il.parlamento.pt

A Iniciativa Liberal entende, portanto, que a solução constitucional que garante um sistema eleitoral conforme à necessidade de uma representação proporcionalmente justa, sem, com isso, quebrar o elo de representação regional, é a da introdução de um círculo de compensação. E, de facto, já desde a Revisão Constitucional de 1989 que o artigo 149.º da CRP, relativo aos círculos eleitorais, passou a prever a possibilidade de se introduzir um círculo de compensação nacional. Está aberta a possibilidade de adaptarmos o sistema português às várias mudanças que foram ocorrendo ao longo da democracia sem descaracterizar a visão constituinte e cumprindo a representação proporcional.

Neste modelo, as pessoas continuam a votar no seu distrito. No entanto, 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. O círculo de compensação corrige as desproporcionalidades resultantes da organização por círculos eleitorais, garantindo que o voto de qualquer português vale o mesmo, onde quer que vote. Este modelo já é aplicado nas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA). Nos Açores, muito embora existam círculos de ilhas, os açorianos sabem que o seu voto contará sempre, e podem por isso votar plenamente em consciência e afirmando a sua liberdade de escolha, da sua primeira escolha. Graças ao círculo de compensação, que contempla mandatoriamente candidatos dos círculos de ilhas, os açorianos podem confiar que o seu partido de eleição elegerá sempre, se reunir suficientes votos na totalidade das ilhas.

Finalmente, entendemos que o número mais apropriado para o círculo de compensação é o de 30 deputados. Para chegar a este número, foi simulada a introdução de um círculo nacional de compensação sem adicionar deputados aos atuais 230, ao longo de várias eleições.

Foram simuladas todas as dimensões possíveis (0 a 230), retirando um deputado de cada vez ao círculo com menor rácio de eleitores por mandato, sem que nenhum círculo ficasse com menos de 2 (dois) mandatos atribuídos. As métricas de avaliação de cada simulação utilizadas foram:

1. O **desvio de proporcionalidade** - a soma dos absolutos das diferenças entre a percentagem de votos obtidos a nível nacional e a percentagem de mandatos obtidos.

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 – Email: gabinete@il.parlamento.pt

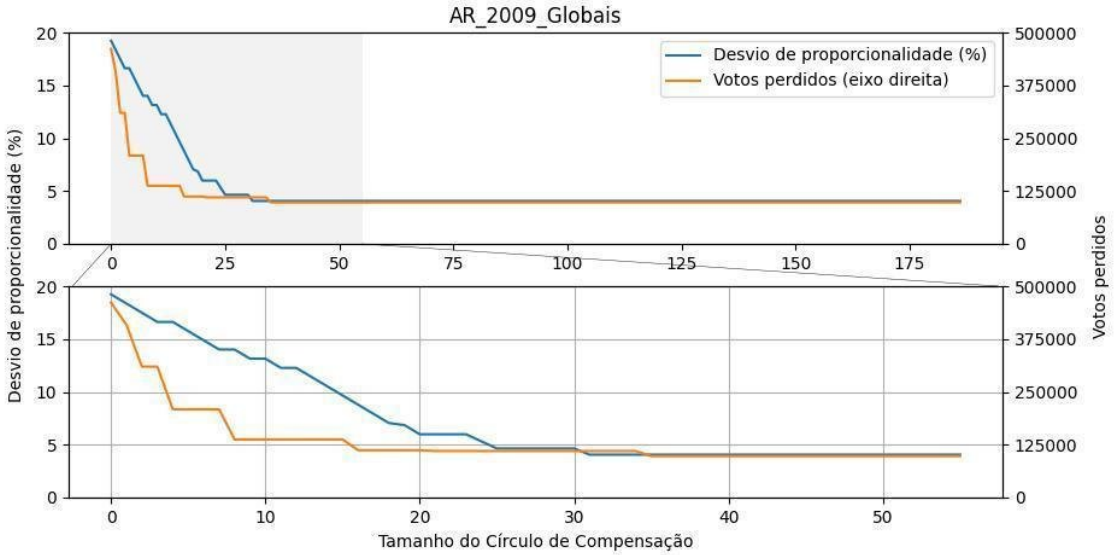
Este desvio avalia o quão semelhante é a composição da Assembleia da República relativamente aos votos obtidos pelos partidos. Este será tão menor quanto menores forem as diferenças de votos necessários para eleger um deputado entre cada partido. Por natureza, este desvio quase nunca poderá ser zero, visto que há partidos que nunca conseguirão eleger por falta de votos (se tiverem menos de metade de uma fração equivalente a um deputado) e porque a Assembleia da República tem muito menos lugares do que os votos que a ele concorrem, havendo, portanto, erros de arredondamento.

2. Os **votos perdidos** - o número de votos que não elegeram qualquer deputado. Todos os votos cujo círculo não elegeu um deputado do respetivo partido são considerados perdidos. No caso do círculo de compensação nacional, havendo um deputado eleito por esse círculo, todos os votos no partido desse deputado que concorram ao círculo nacional são considerados úteis. Pode-se entender esta métrica como uma medida da utilidade dos votos. Tal como no desvio de proporcionalidade, os partidos com votação inferior a 50% de 1/230 provavelmente não elegerão em caso algum e todos os votos serão perdidos.

Representam-se estas métricas de forma gráfica abaixo, dando-se destaque à dimensão do círculo de compensação a partir do qual a desproporcionalidade entre votos e mandatos é mitigada.

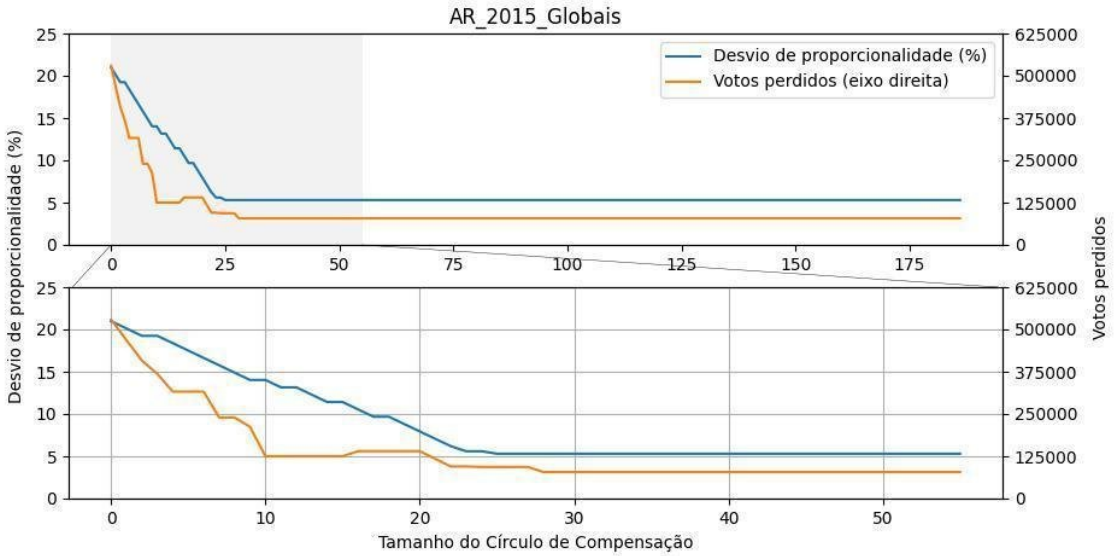
Em 2009, o desvio de proporcionalidade era de cerca de 20%, sendo o número de votos perdidos um pouco inferior a 500 mil. Neste período, o sistema político-partidário português, consolidado em torno de cinco partidos, já apresentava um fosso representativo significativo, que seria plenamente compensado por um círculo de compensação de 30 deputados, reduzindo tanto o número de votos perdidos como o desvio de proporcionalidade para os seus mínimos possíveis.

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 – Email: gabinete@il.parlamento.pt



Cenário 1: Eleições Legislativas de 2009

Em 2015, as duas medidas mantinham-se numa situação semelhante, ainda que com um número de votos perdidos e desvio de proporcionalidade maiores, possivelmente com o contributo da entrada de um novo partido na Assembleia da República.

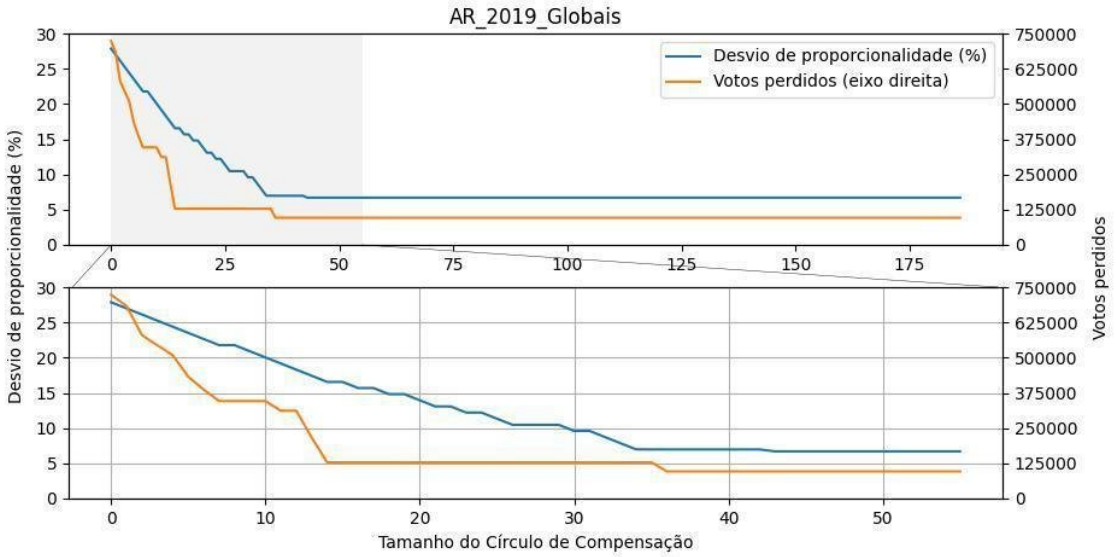


Cenário 2: Eleições Legislativas de 2015

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

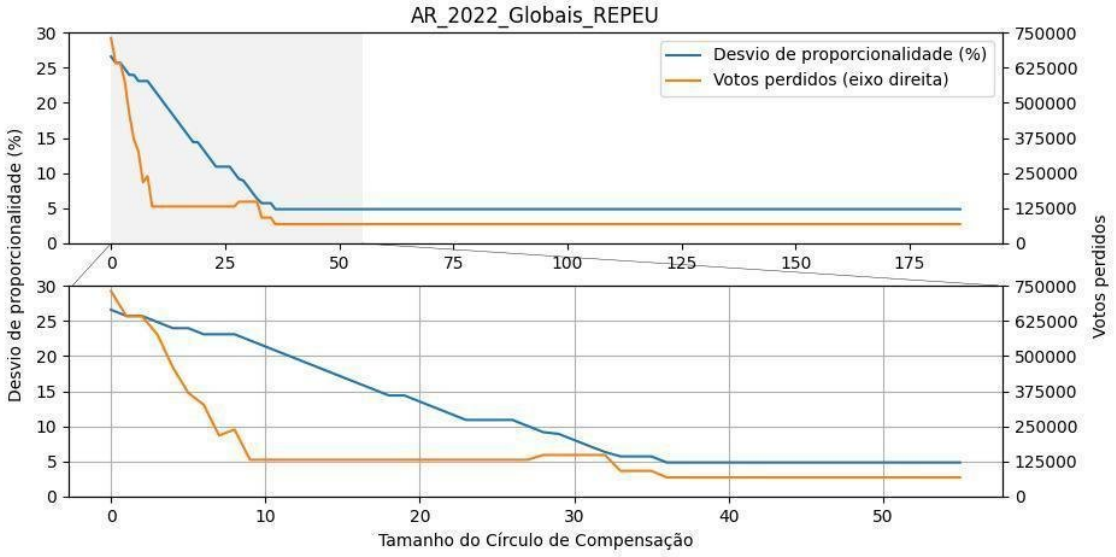
Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 - Email: gabinete@il.parlamento.pt

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. Nesta circunstância, já seriam necessários mais de 30 deputados no círculo de compensação para conseguir uma correção do desvio.



Cenário 3: Eleições Legislativas 2019

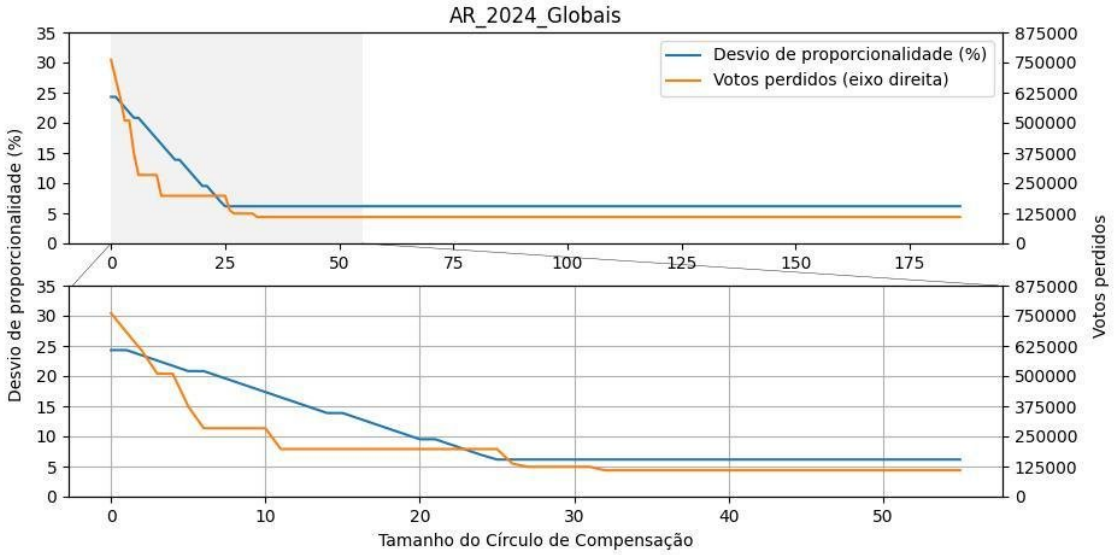
Chegados a 2022, verificamos que se consolidam as tendências iniciadas em 2019, onde os votos desperdiçados ultrapassam, mais uma vez, aos 700 mil, e o desvio de proporcionalidade chega a quase 30%. Mais uma vez, é acima dos 30 deputados que se assegura o máximo de proporcionalidade no sistema eleitoral.



Cenário 4: Eleições Legislativas 2022 (com repetição)

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 - Email: gabinete@il.parlamento.pt

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. Assim, mesmo numa circunstância em que o peso relativo dos dois maiores partidos é diminuído, verifica-se mais uma vez a dimensão estrutural do voto perdido no nosso sistema eleitoral.



Cenário 5: Eleições Legislativas 2024 (com repetição)

Assim, à luz das simulações da proporcionalidade acima expostas do sistema eleitoral com círculos de compensação de diversas dimensões, conclui-se que o número de 30 deputados garante uma solução que não só será mais justa, mas também suficientemente duradoura e adaptável às evoluções que tanto o sistema político português como a configuração demográfica do país poderão sofrer no futuro; não sabendo se as tendências presentes continuam, é necessário tomar medidas que resistam a diferentes configurações parlamentares e eleitorais, assegurando uma representatividade constante e fiável. A Iniciativa Liberal também ouviu algumas das considerações apresentadas aquando do debate na generalidade do Projeto de Lei 940/XV/2, discutido a 15 de dezembro de 2023, no qual se argumentou que o número de 40 deputados no círculo de compensação nacional, então apresentado pela Iniciativa Liberal, seria excessivo. Ainda que o número de 30 deputados não assegure necessariamente uma proporcionalidade plena no futuro, a Iniciativa Liberal considera que este número ainda se traduz num progresso significativo no sistema eleitoral.

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 - Email: gabinete@il.parlamento.pt

Entende-se, pois, que este modelo, sendo justo, constitucional e já aplicado na Região Autónoma dos Açores, deve servir de plataforma de entendimento para todas as forças democráticas que devem colaborar no sentido da correção do sistema eleitoral, combatendo o voto tático, a sub-representação dos votos dos distritos menos populosos e preservando a pluralidade política na Assembleia da República.

Ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e da alínea b) do n.º 1 do Regimento da Assembleia da República, o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei altera a Lei Eleitoral da Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 14/79, de 16 de maio

São alterados os artigos 12.º, 13.º, 15.º, 16.º, 17.º e 21.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, na sua redação atual, os quais passam a ter a seguinte redação:

"Artigo 12.º

Círculos eleitorais

1 - (...)

2 - (...)

3 - (...)

4 - (...)

5 - Há um círculo nacional de compensação, que coincide com a totalidade dos círculos eleitorais.

Artigo 13.º

Número e distribuição de deputados

1 - (...)

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 - Email: gabinete@il.parlamento.pt

2 - O número total de deputados pelos círculos eleitorais do território nacional é de **196, distribuídos proporcionalmente ao número de eleitores de cada círculo, segundo o método da média mais alta de Hondt, de harmonia com o critério fixado no número 1 do artigo 16.º.**

3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o número de deputados de cada círculo eleitoral não pode ser inferior a dois.

4 - A cada um dos círculos eleitorais referidos no n.º 4 do artigo anterior correspondem dois deputados.

5 - O número de deputados do círculo nacional de compensação referido no número 5 do artigo anterior é de 30, distribuídos proporcionalmente segundo o método da média mais alta de Hondt, de harmonia com o critério fixado no número 2 do artigo 16.º.

6 - (anterior n.º 4.)

7 - (anterior n.º 5.)

8 - (anterior n.º 6.)

Artigo 15.º

Organização das listas

1 - (...)

2 - (...)

3 - É condição para a candidatura no círculo nacional de compensação ser simultaneamente candidato num outro círculo eleitoral.

Artigo 16.º

Critério de eleição

1 – (…)

2 - No círculo nacional de compensação, a conversão dos votos em mandatos faz-se de acordo com o método de representação proporcional de Hondt, com compensação pelos mandatos já obtidos nos outros círculos eleitorais, obedecendo às seguintes regras:

a) Apura-se o número total de votos recebidos por cada lista no conjunto dos outros círculos eleitorais;

b) O número de votos apurado por cada lista é dividido, sucessivamente, por 1, 2, 3, 4, 5, etc. sendo os quocientes alinhados pela ordem decrescente da sua grandeza;

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 – Email: gabinete@il.parlamento.pt

c) São eliminados para cada lista, tantos quocientes quantos os mandatos já atribuídos, para o conjunto dos outros círculos eleitorais, nos termos do número anterior;

d) Os mandatos de compensação pertencem às listas a que correspondem os maiores termos da série estabelecida pelas regras definidas nas alíneas a) e b), recebendo cada uma das listas tantos mandatos quantos os seus termos da série;

e) No caso de restar um só mandato para distribuir e de os termos seguintes da série serem iguais e de listas diferentes, o mandato cabe à lista que tiver obtido menor número de votos.

Artigo 17.º

Distribuição dos lugares dentro das listas

1 - (...)

2 - Caso ao mesmo candidato corresponda um mandato atribuído no círculo nacional de compensação e num outro círculo eleitoral, o candidato ocupa o mandato atribuído neste círculo eleitoral, sendo o mandato no círculo nacional de compensação conferido ao candidato imediatamente seguinte, na lista do círculo nacional de compensação, na referida ordem de preferência.

3 - (anterior n.º 2)

4 - (anterior n.º 3)

Artigo 21.º

Poder de apresentação

1 - (...)

2 - (...)

3 - Ninguém pode ser candidato por mais de um círculo eleitoral ou figurar em mais de uma lista, sob pena de inelegibilidade, **sem prejuízo da possibilidade dos candidatos pelo círculo nacional de compensação serem simultaneamente candidatos por outro círculo eleitoral.**

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 - Email: gabinete@il.parlamento.pt

Palácio de São Bento, 20 de junho de 2025

Os Deputados da Iniciativa Liberal,

Rodrigo Saraiva
Angélique Da Teresa
Carlos Guimarães Pinto
Joana Cordeiro
Jorge Miguel Teixeira
Mariana Leitão
Mário Amorim Lopes
Miguel Rangel
Rui Rocha

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-068, Lisboa
Telefone: 213 917 475 – Email: gabinete@il.parlamento.pt