



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

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 860/1.ª-CACDLG/2021
NU: 686256

Data: 04-11-2021

Assunto: Petição n.º 308/XIV/3.ª - Pelo Círculo Nacional de Compensação.

Serve o presente para informar Vossa Excelência que a petição identificada em epígrafe foi nesta data admitida, tendo a sua apreciação sido **concluída**, na reunião ordinária realizada no dia 03 de novembro, com a aprovação da nota de admissibilidade, que se anexa, nos termos do n.º 13 do artigo 17.º do Regime Jurídico do Exercício do Direito de Petição aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto (na redação da Lei n.º 6/93, de 1 de março, da Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, da Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto, da Lei n.º 51/2017, de 13 de julho e da Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro), tendo notificado o peticionário da presente deliberação, de acordo com a alínea *m*) do n.º 1 do art.º 19.º da referida Lei .

Mais me cumpre informar V.Ex.ª de que esta Comissão considerou, atenta a previsível iminente dissolução da Assembleia da República, não haver utilidade no envio do texto da petição e da nota aprovada aos Grupos Parlamentares, aos DURP e às Deputadas não inscritas, para o eventual exercício de iniciativa legislativa, tal como proposto na nota de admissibilidade, sendo preferível aguardar pela Legislatura subsequente, para a qual deve a petição transitar apenas para a concretização desta diligência junto dos novos eleitos.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)

Petição n.º 308/XIV/3.ª

ASSUNTO:

Pelo Círculo Nacional de Compensação

Entrada na AR: 2 de outubro de 2021

N.º de assinaturas: 18

1.ª Peticionante: Simão Pedro Gomes Guedes

I. A petição

1. Introdução

A presente petição deu entrada na Assembleia da República em 2 de outubro de 2021, estando endereçada ao Presidente da Assembleia da República. Em 20 de outubro de 2021, foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para apreciação, por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia, Deputado Fernando Negrão, tendo chegado ao conhecimento da Comissão no subsequente dia 22 de outubro.

2. Objeto e motivação

Os 18 subscritores da petição solicitam *“a introdução de um Círculo Nacional de Compensação nas eleições legislativas, a abranger todo o território nacional mais os círculos da emigração”*, propondo que tal Círculo inclua *“nunca menos de 20 (...) deputados (ou nunca menos de 8,8% do novo total em caso de redução do mesmo), que funcione com o Método D’Hondt após dedução dos deputados já atribuídos a nível distrital e regional”*.

Invocam os peticionantes que, estando o território nacional dividido em 22 círculos eleitorais, e estando atribuído a cada um *“um determinado número de deputados, em função do número de eleitores: o maior círculo (Lisboa) tem 48 deputados; o mais pequeno (Portalegre) tem apenas 2; e os da emigração têm um número fixo de 2 cada um; somados, totalizam 230 deputados”*, *“quando se contam os votos recebidos por cada partido e se calcula o número de deputados que cabe a cada um de acordo com um método que respeita a regra da proporcionalidade (...), este cálculo é efectuado para cada um dos 22 círculos, independentemente do resultado obtido nos outros”*, o que resulta numa *“distorção da proporcionalidade provocada pelos círculos mais pequenos: nestes, os poucos lugares disponíveis são atribuídos aos partidos que numericamente mais os merecem (os grandes), não havendo lugares suficientes para chegar aos pequenos, os quais só conseguem eleger pelos círculos maiores.”*¹

¹ Em anotação à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, defendem Jorge Miguéis, Carla Luís, João Almeida, André Lucas, Ilda Rodrigues e Márcio Almeida, que *“O desequilíbrio na dimensão dos colégios afeta a*

Defendem, por isso, que a solução para “*corrigir este problema sem destruir a lógica distrital e abolir os círculos actuais passa por criar um Círculo Nacional de Compensação (CNC), que, com base na soma de todos os votos obtidos por cada partido (em todo o território nacional e nos círculos da emigração), atribua novos deputados (além dos distritais e regionais) de modo a compensar os desequilíbrios já aflorados.*”

Propõem que, nesta providência legislativa, “*os novos mandatos*” comecem a ser “*atribuídos aos partidos mais sub-representados, até que se atinja o número total afecto a este círculo; se porventura já estiver corrigida a distorção e ainda houver deputados por atribuir, o método continuará a elegê-los proporcionalmente, podendo então atribuí-los a todos os partidos. Funcionará com o Método D’Hondt, tal como já sucede a nível distrital e regional, mas deduzindo primeiro o número de deputados já atribuídos (para que se corrija a distorção a partir daí), e continuando a eleger proporcionalmente segundo o procedimento habitual (a sucessiva eliminação dos maiores rácios, como é sabido por quem conhece o método).*”

Recordam que esta possibilidade está já constitucionalmente autorizada, uma vez que o [n.º 2 do artigo 149.º da Constituição \(CRP\)](#) se reporta a um “*círculo nacional, quando exista*”, o que consideram ser até mais consentâneo com “*a essência da representação parlamentar*”² consagrada no n.º 2 do [artigo 152.º da CRP](#). E invocam o exemplo do sistema eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que contempla um Círculo Regional de Compensação com 5 deputados, que ficam atribuídos “*aos partidos mais sub-representados após o apuramento em cada ilha e a eleição dos primeiros 52, corrigindo a desproporção natural que daí tenha resultado*”.

proporcionalidade na distribuição dos mandatos e, em consequência, o peso específico que o voto de cada cidadão tem na eleição de cada deputado. A distorção é mais vincada no caso dos círculos da Europa e de fora da Europa, já que se intensifica com a muito elevada taxa de abstenção. Tem também impacto nos círculos mais pequenos do território nacional, com dois a quatro deputados”, LEAR - Versão anotada e comentada -2015 (acessível em www.cne.pt.

² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006 (tomo II), pág. 455.

Apresentam, entre outros, dados estatísticos que, na sua opinião, demonstram que, no ato eleitoral para a Assembleia da República de 2019, se verificou um desperdício de mais de meio milhão de votos, afetando “*quase exclusivamente os partidos pequenos*”, tendência que reconhecem em eleições legislativas anteriores, apresentando os resultados percentuais relativos a 2005, 2009 e 2011, do que consideram ser uma distorção com desvios positivos percentuais para os partidos mais representados no Parlamento e desvios negativos para os restantes.

E, no mesmo sentido, apresentam uma simulação, com base nos resultados eleitorais de 2019, assumindo círculos distritais, regionais e de emigração num total de 210 deputados, com um Círculo nacional de compensação de outros 20, o que resultou em desvios positivos e negativos inferiores aos ocorridos e permitindo que novos partidos ganhem representação no Parlamento, o que considera, demonstrar que esta solução “*aproxima a composição parlamentar do resultado eleitoral, não só por via da compensação dos partidos já eleitos, mas também pela eleição de novos partidos que têm direito a um lugar — uma inesperada consequência justa e democrática*”.

II. Enquadramento legal e factual

1 - O objeto da petição está especificado e o texto é inteligível, o primeiro peticionante encontra-se corretamente identificado, sendo mencionado o nome completo, o respetivo domicílio e o número e a validade do documento de identificação, mostrando-se ainda genericamente presentes os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º do Regime Jurídico de Exercício do Direito de Petição (RJEDP), aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto (na redação da Lei n.º 6/93, de 1 de março, da Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, da Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto, da Lei n.º 51/2017, de 13 de julho e da Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro).

Propõe-se, por isso, a admissão da presente petição.

2 – Enquadramento legal

Com interesse para a apreciação da petição, para além dos preceitos constitucionais invocados pelos subscritores da petição, importa recordar o que dispõe a [Lei Eleitoral para a Assembleia da República](#) acerca da matéria objeto da presente petição.

Assim, na **eleição dos deputados à Assembleia da República**, dispõem os artigos 12.º e 13.º que:

“Artigo 12.º

Círculos eleitorais

1 - O território eleitoral divide-se, para efeito de eleição dos deputados à Assembleia da República, em círculos eleitorais, correspondendo a cada um deles um colégio eleitoral.

2 - Os círculos eleitorais do continente coincidem com as áreas dos distritos administrativos, são designados pelo mesmo nome e têm como sede as suas capitais.

3 - Há um círculo eleitoral na Região Autónoma da Madeira e um círculo eleitoral na Região Autónoma dos Açores, designados por estes nomes e com sede, respectivamente, no Funchal e em Ponta Delgada.

4 - Os eleitores residentes fora do território nacional são agrupados em dois círculos eleitorais, um abrangendo todo o território dos países europeus, outro o dos demais países e o território de Macau, e ambos com sede em Lisboa.

Artigo 13.º

Número e distribuição de deputados

1 - O número total de deputados é de 230.

2 - O número total de deputados pelos círculos eleitorais do território nacional é de 226, 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 artigo 16.º.

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

4 - A Comissão Nacional de Eleições fará publicar no Diário da República, 1.ª série, entre os 60 e os 55 dias anteriores à data marcada para a realização das eleições, um mapa com o número de deputados e a sua distribuição pelos círculos.

5 - Quando as eleições sejam marcadas com antecedência inferior a 60 dias, a Comissão Nacional de Eleições faz publicar o mapa com o número e a distribuição dos deputados entre os 55 e os 53 dias anteriores ao dia marcado para a realização das eleições.

6 - O mapa referido nos números anteriores é elaborado com base no número de eleitores segundo a última atualização do recenseamento.”

Com efeito, apesar de a Revisão Constitucional de 1989³ ter introduzido na CRP a possibilidade de a Lei Eleitoral estabelecer um círculo eleitoral nacional - o qual veio a ser defendido, para vigorar em simultâneo com círculos territoriais, por diferentes forças políticas, em diferentes momentos -, nunca esta opção foi concretizada. Na verdade, desde a Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte mantém-se a opção de fazer coincidir os círculos eleitorais aos anteriores distritos administrativos do continente, Regiões Autónomas e dois para os eleitores residentes no estrangeiro, sem um círculo nacional de compensação, uma vez que a reforma eleitoral proposta em 1998⁴ foi rejeitada na generalidade.

3 – Antecedentes parlamentares

Como atividade legislativa relevante da atual Legislatura, destacam-se as seguintes iniciativas legislativas em matéria eleitoral – que não sobre a matéria especificamente objeto da petição, que não voltou a ser objeto de propostas legislativas -, já apreciadas ou em apreciação:

- o [Projeto de Lei n.º 656/XIV/2.ª \(PSD\)](#) - Consagra a possibilidade de opção pelo voto por correspondência, em alternativa ao voto presencial, aos eleitores residentes no estrangeiro nas eleições presidenciais e nas eleições europeias, procedendo à vigésima terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República,

³ Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Não é claro o sentido desta autorização: se o círculo nacional pode substituir-se aos círculos territoriais, constituindo um círculo nacional único, ou se ele se deve somar e sobrepor àqueles. A letra do preceito parece apontar para a segunda hipótese. Em qualquer caso, antes como agora, mantém-se aberta à lei uma margem de liberdade de conformação, tanto quanto ao número e dimensão dos círculos, como quanto à criação e importância do eventual círculo nacional. Ponto é que seja respeitado o princípio da proporcionalidade. De igual modo fica em aberto a relação entre o círculo nacional e os círculos regionais, nomeadamente quanto a saber se aquele pressupõe um voto autónomo dos eleitores ou se existe um único voto, que conta simultaneamente para o apuramento num círculo regional e no círculo nacional. Se ele se destinar a um “círculo de aproveitamento de restos”, contribuirá para a justiça estrutural da proporcionalidade; se for um círculo redutor dos círculos eleitorais, ele terá efeitos negativos em relação ao princípio da proporcionalidade.” GOMES CANOTILHO, J.J., MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010 (Volume II, 4.ª ed. rev.), págs. 241 e 242.

⁴ Preconizada designadamente pela [Proposta de Lei n.º 169/VII](#), debatida em conjunto com o [Projeto de Lei n.º 509/VII \(PSD\)](#) e o [Projeto de Lei n.º 516/VII \(PCP\)](#).

à sexta alteração à Lei n.º 14/87, de 29 de abril, que aprova a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, e à sétima alteração ao regime jurídico do recenseamento eleitoral, aprovado pela Lei n.º 13/99, de 22 de março

- o [Projeto de Lei n.º 549/XIV/2.ª](#) (PS) - *Estabelece um regime excecional de voto antecipado na eleição do Presidente da República para os eleitores a quem foi decretado confinamento obrigatório, decorrente da epidemia SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, no respetivo domicílio ou noutra local definido pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar;*

- o Projeto de Lei n.º [547/XIV/2.ª](#) (PS) - *Altera disposições das leis eleitorais para o Presidente da República, a Assembleia da República e dos órgãos das autarquias locais, as leis orgânicas do regime do referendo e do referendo local e o regime jurídico do recenseamento eleitoral, alargando o voto em mobilidade e simplificando e uniformizando disposições transversais à realização de atos eleitorais e referendários.*

E da anterior Legislatura, refiram-se as iniciativas que foram apreciadas e discutidas conjuntamente e que deram origem à [Lei Orgânica n.º 3/2018, 17 de agosto](#) - *Procede à décima sexta alteração à Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que aprova a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, à vigésima primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República, à oitava alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, à terceira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, que aprova o regime jurídico do referendo local, e revoga o Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, que estabelece a organização do processo eleitoral no estrangeiro:*

- [Projeto de Lei n.º 426/XIII/2.ª](#) (BE) - *Organização do processo eleitoral no estrangeiro (alteração ao Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro);*
- [Projeto de Lei n.º 427/XIII/2.ª](#) (BE) - *Recenseamento eleitoral de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro;*
- [Projeto de Lei n.º 516/XIII/2.ª](#) (PSD) - *Uniformiza o modo de exercício do direito de voto dos eleitores residentes no estrangeiro, procedendo à 21.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a Eleição do Presidente da República,*

à 16.^a alteração à Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que aprova a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, à 6.^a alteração à Lei n.º 14/87, de 29 de abril, que aprova a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, e à revogação do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro (Organização do Processo Eleitoral no Estrangeiro);

- [Projeto de Lei n.º 517/XIII/2.^a \(PSD\)](#) - Torna oficioso e automático o recenseamento eleitoral dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, procedendo à 5.^a alteração à Lei n.º 13/99, de 22 de março, que estabelece o novo Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral;
- [Proposta de Lei n.º 77/XIII/2.^a \(GOV\)](#) - Altera a Lei Eleitoral da Assembleia da República e a Lei Eleitoral do Presidente da República
- [Proposta de Lei n.º 78/XIII/2.^a \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico do Recenseamento Eleitoral.

De igual modo, várias petições têm suscitado a apreciação da Assembleia da República sobre matéria eleitoral, sobretudo sobre o voto eletrónico e o exercício antecipado do direito de voto ou o chamado voto em mobilidade, que não sobre o objeto desta petição.

Do referido conjunto de petições apreciadas pela Assembleia da República em matéria eleitoral nas últimas Legislaturas destacam-se as seguintes:

Nº	Data	Título
253/XIV/2.^a	2021-05-21	Eleições Legislativas - Voto pela Via Postal para todos os Cidadãos Portugueses Eleitores
180/XIV/2.^a	2020-12-31	Eleições presidenciais - voto por via de correspondência postal para cidadãos residentes no estrangeiro

131/XIV/2.^a	2020-09-15	Promover a participação eleitoral, reforçando a utilização dos mecanismos digitais
589/XIII/4.^a	2019-01-29	Solicitam a alteração da Lei Eleitoral da Assembleia da República, preconizando a reforma do sistema eleitoral.
371/XIII/2.^a	2017-08-04	Solicita adoção de medidas com vista a garantir o direito de voto a todos os portugueses
247/XIII/2	2017-01-23	Solicitam a simplificação das Leis Eleitorais na parte relativa ao exercício do direito de voto pelos portugueses residentes no estrangeiro.
470/XII/4	2015-02-10	Solicita a alteração das Leis Eleitorais, para introdução do voto eletrónico.
4/XII/1	2011-07-13	Solicita que a Assembleia da República realize um debate sobre o elevado número de votos em branco nas eleições legislativas e que legisle no sentido de os votos em branco passarem a ser contabilizados na distribuição de mandatos
1/XII/1	2011-07-13	Pretende que seja retomada a possibilidade que já fora prevista na Lei n.º 14/79 (Lei Eleitoral para a Assembleia da República), mais tarde revogada pela Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, no sentido de permitir o "voto por correspondência" a todos os militares que se encontrem em missão, no território nacional ou no estrangeiro.
530/X/4	2008-11-04	Manifestam-se contra o Projecto de Lei n.º 562/X/3.^a (PS), que visa a consagração do voto presencial dos portugueses residentes no estrangeiro nas eleições para a Assembleia da República, alterando o actual modo de votação por correspondência.
313/X/2	2007-02-26	Solicita que seja contemplado na Lei Orgânica do Regime do Referendo o direito de voto antecipado em referendo para os

		<u>estudantes e outros cidadãos eleitores que se encontrem deslocados das suas áreas de residência.</u>
<u>90/X/1</u>	2005-11-17	<u>Solicita que seja contemplado na Lei o direito de voto antecipado para os estudantes e outros Portugueses que não se encontrem no país no momento em que se efectuam eleições.</u>
<u>71/X/1</u>	2005-11-14	<u>Solicita a elaboração de legislação no sentido de os encarregados de educação poderem exercer o direito de voto pelos respectivos educandos enquanto estes estiverem impedidos de o fazer pelo facto de serem menores.</u>
<u>70/X/1</u>	2005-11-14	<u>Solicita que possa ser colocada em discussão a questão da presencialidade do direito de voto, considerando que tal direito deveria poder ser exercido por outrem mediante autorização/procuração.</u>

Afigurando-se, pois, que a satisfação da pretensão dos peticionantes pressupõe providência legislativa, a petição poderá ser remetida aos Grupos Parlamentares, aos DURP e às Deputadas Não Inscritas, para o eventual exercício de iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º do RJEDP.

III. Tramitação subsequente

1. Atento o objeto da petição, uma vez admitida, pode a Comissão, por deliberação expressa e excecional, nomear Relator, embora tal não seja obrigatório², podendo, a final, remeter-se o respetivo texto e o relatório final que sobre ele recair, caso seja nomeado Relator, aos Grupos Parlamentares, aos DURP e às Deputadas não inscritas, para o eventual exercício de iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º do RJEDP.
2. Não sendo nomeado Relator, o processo de apreciação da petição fica concluído com a aprovação da presente nota de admissibilidade, tal como definido no n.º 13 do artigo

17.º do RJEDP, sugerindo-se que resulte da apreciação feita na presente nota o já proposto envio do texto da petição e da nota aprovada aos Grupos Parlamentares, aos DURP e às Deputadas não inscritas, para o eventual exercício de iniciativa legislativa.

3. Apesar de se tratar de uma petição coletiva, a sua apreciação não terá lugar em Plenário⁵ [artigo 24.º, n.º 1, alínea a) do RJEDP], nem envolverá um debate autónomo em Comissão (artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do RJEDP), tal como não pressupõe a audição dos peticionantes (artigo 21.º, n.º 1, *a contrario*, do RJEDP), nem a sua publicação no *Diário da Assembleia da República* [artigo 26.º, n.º 1, alínea a), *a contrario*, do RJEDP].
4. De acordo com os n.ºs 5, 6 e 7 do artigo 17.º do RJEDP, a Comissão aprecia e delibera sobre a admissão da petição em apreço com base na presente nota de admissibilidade⁶, devendo o primeiro peticionante ser notificado do teor das deliberações que vierem a ser tomadas.

Palácio de S. Bento, 27 de outubro de 2021

A assessora da Comissão

(Nélia Monte Cid)

⁵ Exceto se, conforme disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do RJEDP, for *elaborado relatório e parecer favorável à sua apreciação em Plenário, devidamente fundamentado, tendo em conta, em especial, o âmbito dos interesses em causa, a sua importância social, económica ou cultural e a gravidade da situação objeto de petição.*

⁶ A não ser que se proceda à nomeação de relator, não obrigatória no caso.