

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias
Deputado Fernando Negrão

SUA REFERÊNCIA
Comunicação eletrónica

SUA COMUNICAÇÃO DE
07-12-2023

NOSSA REFERÊNCIA
N.º: 4
ENT.: 24
PROC. N.º:

DATA
04/01/2024

ASSUNTO: Resposta ao pedido de emissão de Parecer pela Administração Eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna sobre o Projeto de Lei n.º 981/XV/2.ª (PAN) – “Reduz o número de círculos eleitorais 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”

Encarrega-me a Senhora Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de junto enviar a resposta ao pedido de emissão de parecer pela Administração Eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, sobre a iniciativa legislativa mencionada em epígrafe, remetida a este Gabinete, pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete em substituição,



Maria João Dornelas

INFORMAÇÃO Nº 46390/2023/*SGA_AE/DSATEE de 19-12-2023

DESPACHO

PARECER

Visto. Concordo. À consideração de Sua Excelência a Secretária de Estado da Administração Interna.

O Secretário-Geral



Marcelo Mendonça de Carvalho
19-12-2023

INFORMAÇÃO Nº 46390/2023/*SGA_AE/DSATEE de 19-12-2023

PARECER

Visto. Concordo com o proposto.

Reforça-se o exposto na informação, de que prevendo-se que a presente Lei tenha entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, e sendo necessária a adaptação da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral e das Plataformas de Escrutínio Provisório, afigura-se-nos que deverá ser previsto um intervalo de tempo mais alargado para a sua entrada em vigor, atento o facto do calendário eleitoral já anunciado para o primeiro semestre de 2024:

- a eleição para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores a 4 de fevereiro;
- a eleição intercalar para a Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Alvega e Concavada, Município de Abrantes a 28 de fevereiro;
- a eleição para a Assembleia da República a 10 de março, e;
- a eleição para o Parlamento Europeu a 9 de junho.

Consideramos que seja de todo impossível à Administração Eleitoral implementar em segurança e em tempo útil, as necessárias alterações profundas aos diversos sistemas de informação de suporte ao Recenseamento, ao Voto Antecipado e ao Escrutínio Provisório, pelo que se sugere que as medidas propostas não venham a ter aplicação na próxima eleição para a Assembleia da República, agendada para 10 de março de 2024.

À consideração superior do Senhor Secretário-Geral.

Secretário Geral-Adjunto da Administração
Eleitoral



Joaquim Morgado
19-12-2023

ASSUNTO: Pedido de parecer pela Administração Eleitoral da Secretaria Geral do Ministério da administração Interna sobre o Projeto de lei n.º 981/XV/2.ª (PAN) “ Reduz o número de círculos eleitorais 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.

Recebeu a Administração Eleitoral, em 18 de dezembro, o pedido de parecer sobre o Projeto de lei n.º 981/XV/2.ª (PAN) - “Reduz o número de círculos eleitorais no âmbito das eleições para a Assembleia da República por forma a

INFORMAÇÃO Nº 46390/2023/*SGA_AE/DSATEE de 19-12-2023

assegurar uma maior conversão dos votos em mandatos e evitar a existência de “votos desperdiçados”, alterando a lei eleitoral para a Assembleia da República.

De destacar que a Administração Eleitoral foi chamada a pronunciar-se sobre, também, a Iniciativa do PARTIDO-ANIMAIS-NATUREZA (PAN) - Projeto de Lei n.º 517/XV/1.ª (Altera a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, reduzindo para 10 o número de círculos eleitorais e criando um círculo eleitoral da emigração e um círculo nacional de compensação), tendo emitido parecer, em tempo e se dá por inteiramente reproduzido; o mesmo projeto de lei foi alterado na parte respeitante ao número total de deputados pelos círculos eleitorais conforme observação assinalada na Informação n.º 3410/2023/SGA_AE/DGSIE/DSIE de 6 de fevereiro de 2023.

Cumpra, pois, reiterar a análise efetuada à Iniciativa do PARTIDO-ANIMAIS-NATUREZA (PAN) - Projeto de Lei n.º 517/XV/1.ª (Altera a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, reduzindo para 10 o número de círculos eleitorais e criando um círculo eleitoral da emigração e um círculo nacional de compensação).

Assim,

Introdução

Na sua introdução é referido que “Nas eleições para a Assembleia da República, realizadas no dia 30 de janeiro de 2022, um em cada sete votos não foi convertido em mandatos, num total de mais de 671 mil votos que foram, simplesmente, desperdiçados, por força do actual sistema eleitoral. De acordo com o projecto “O meu voto”, de entre os votos válidos que não foram convertidos num mandato, o PAN foi o partido que mais prejudicado (73,25%), seguido pelo LIVRE (59,49%), BE (47,72%), CDU (37,98%), IL (31,45%), CH (27,38%) e PSD (2,57%). Nestas eleições, à semelhança do que sucedeu em 2019, o PS converteu todos os seus votos em mandatos, pois elegeu em todos os círculos onde apresentou listas.”

Continua o PAN invocando que “A incapacidade do nosso sistema eleitoral de assegurar a conversão dos votos em mandatos ficou patente noutras eleições. Na região do Minho, em 2011, 18 135 pessoas elegeram um deputado do CDS-PP em Viana do Castelo, mas 20 488 pessoas votaram no BE e não elegeram qualquer deputado. No círculo da emigração, em 2005 e 2009, o PSD elegeu 3 deputados e o PS 1, apesar de no conjunto dos dois círculos o PS ter tido mais votos do que o PSD. Esta incapacidade do nosso sistema, aliada a outros factores, contribui significativamente para o afastamento dos cidadãos da participação política, bem patente nos números da abstenção das eleições ocorridas há um ano, em que cerca de 5,2 milhões dos eleitores e eleitoras não exerceram o seu direito de voto (48,58%), naquela que foi a segunda taxa de abstenção mais elevada em eleições legislativas em democracia.”

Assim entendem e propõem que “(...) sem prejuízo da necessidade de reformas mais profundas a introduzir por via de revisão constitucional, com a presente iniciativa o PAN, procurando assegurar a correspondência do voto a uma representação efectiva no Parlamento, altera a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, reduzindo para 10 o número de círculos eleitorais e criando um círculo eleitoral da emigração e um círculo nacional de compensação – em termos similares ao que existe no plano da Região Autónoma dos Açores. Com esta alteração haveria uma subida clara dos votos

INFORMAÇÃO Nº 46390/2023/*SGA_AE/DSATEE de 19-12-2023

válidos convertidos em mandatos, transmitindo aos eleitores a mensagem de que o seu voto tem valor e conseqüentemente reforçando-se a democracia, uma composição parlamentar que garante uma discriminação positiva das regiões mais despovoadas do país e uma representação política mais plural”.

Sublinhando ainda que, “*por força do número 1, do artigo 149.º da Constituição, na interpretação dada por GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, o texto da Constituição sugere, precisamente, que a definição territorial dos círculos eleitorais deve neutralizar o efeito acumulado de viciação da representação proporcional ditado pelo método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos, evitando a existência de círculos eleitorais demasiado pequenos. É precisamente a neutralização deste efeito que o PAN pretende alcançar com esta proposta”.*

Artigo 1.º (Objeto)

1.1 - Análise do proposto:

Esta norma prevê o âmbito da presente proposta, que visa a alteração da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, Lei n.º 14/79, de 16 de maio com as suas posteriores alterações, pelo que não nos suscita qualquer comentário de cariz técnico.

Artigo 2.º (Alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República)

1.2 - Análise do proposto:

Neste artigo o PAN propõe a alteração aos artigos 12.º, 13.º e 16.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República, pelo que iremos fazer uma análise detalhada de cada artigo;

Artigo 12.º

Na sua iniciativa o PAN propõe a alteração dos n.ºs 1, 2, 4 e 5 desta norma.

No número 1 reduz-se os círculos eleitorais na Eleição para a Assembleia da República para 10, correspondendo a cada um deles um colégio eleitoral.

De notar que atualmente a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, doravante LEAR, determina no n.º 1 deste artigo que o território eleitoral se divide em círculos eleitorais, correspondendo a cada um deles um colégio eleitoral, sendo que o n.º 2 prevê que os círculos eleitorais do continente coincidem com as áreas dos distritos administrativos e são designados pelo mesmo nome. Já o n.º 3 prevê que existe ainda um círculo eleitoral na Região Autónoma da Madeira e outro na Região Autónoma dos Açores. Por último o n.º 4 determina que os eleitores residentes no estrangeiro são agrupados em dois círculos eleitorais, um abrangendo todos os países europeus, vulgo círculo Europa, e outro os demais países, denominado círculo Fora da Europa.

Ou seja, atualmente o território eleitoral divide-se em 22 círculos.

INFORMAÇÃO Nº 46390/2023/*SGA_AE/DSATEE de 19-12-2023

Com a presente proposta pretende-se a redução de 12 círculos eleitorais, passando a existir apenas 10 círculos eleitorais.

Desde já importa referir que a Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 149.º determina que *“Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei(...)”*, ou seja, a fixação dos círculos eleitorais é o único dos elementos essenciais que não está definido na própria Constituição, tendo-o remetido para a Lei Eleitoral, pelo que afigura-se-nos, salvo melhor opinião, que será possível uma redução aos círculos eleitorais nos termos peticionados na presente proposta, sem necessidade de uma revisão constitucional.

Face ao exposto, e relativamente à redução dos círculos eleitorais na Eleição para a Assembleia da República entendemos que a mesma constitui uma mera opção de natureza política, não nos levantando nenhum comentário ou objeção.

Em relação ao número 2 deste artigo pretende o PAN:

“Os círculos eleitorais do continente são seis e coincidem:

- a) *Com as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, designando-se pelo mesmo nome;*
- b) *Com as áreas geográficas das comissões de coordenação e desenvolvimento regional do Alentejo, Algarve e Centro, fixadas na Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, designando-se pelo mesmo nome e com sede, respectivamente, em Évora, Faro e Coimbra;*
- c) *Com as áreas geográficas das comunidades intermunicipais do Alto Minho, do Cávado, do Ave, do Alto Tâmega e Barroso, do Tâmega e Sousa, do Douro e das Terras de Trás-os-Montes, fixadas na Lei n.º 24-A/2022, de 23 de Dezembro, designando-se como círculo eleitoral do Norte e com sede em Braga.”*

De uma primeira leitura da proposta de articulado afigura-se-nos que a forma que o PAN optou para determinar os círculos eleitorais poderá não ser a mais homogênea, em virtude de, para uns círculos optar por coincidirem com as Áreas Metropolitanas, para outros com as áreas geográficas das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (doravante CCDRs) e por último com as áreas geográficas das Comunidades Intermunicipais. Parece-nos que a divisão dos círculos eleitorais não pode ou não deve ser arbitrária, devendo a mesma basear-se em critérios objetivos e tendencialmente inalteráveis.

Optando-se por esta solução os círculos eleitorais irão dividir-se em dois grupos: os de grande dimensão, que abrangem entre 1.500.000 e 2.400.000 eleitores (Lisboa, Porto, Norte, Centro e Emigração) e os de pequena dimensão, que abrangem entre 220.000 e 400.000 eleitores (Alentejo, Algarve, R.A. Madeira e R.A. Açores).

De uma breve análise ao proposto na presente iniciativa e ao constante no Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro e na Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro, verificou-se que existem territórios não abrangidos pelos círculos propostos, como por exemplo alguns dos municípios das Comunidades Intermunicipais do Oeste, do Médio Tejo e da Lezíria do Tejo, nomeadamente todos os municípios que pertencem à CCDR de Lisboa e Vale do Tejo e que não pertencem à Área Metropolitana de Lisboa, num total de cerca de 711.000 eleitores, pelo que nunca poderá ser esta a divisão do território nacional.

Acresce que tal como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira *“Em primeiro lugar, a divisão dos círculos eleitorais não pode ser arbitrária, tendo de basear-se em critérios objectivos, tomando em conta, designadamente a divisão administrativa do território. Em segundo, o sistema de representação proporcional que é um princípio fundamental do direito eleitoral (...), implica que os círculos eleitorais devem ter uma dimensão mínima que não defraude aquele sistema.”* (v. Constituição da República Portuguesa Anotada, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, volume II, pág. 241).

Por outro lado, importa desde já referir que a Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE), bem como as plataformas de escrutínio provisório e no que se refere ao território nacional, apenas estão delineadas para dividir o território em distritos, municípios ou freguesias, pelo que ao se optar por

INFORMAÇÃO Nº 46390/2023/*SGA_AE/DSATEE de 19-12-2023

delimitar os círculos eleitorais como proposto obrigaria a alterações profundas na referida Base de Dados e naquelas plataformas.

Acresce que existe uma proporcionalidade que é prévia ao próprio sistema eleitoral e que diz respeito à fixação do número de deputados a eleger em cada círculo, nessa fixação tem o legislador de repartir os deputados pelos círculos em função do número de eleitores aí recenseados (artigo 149.º, n.º 2), pelo que esta adaptação da BDRE torna-se imprescindível caso se opte por uma solução desta natureza.

No número 4 o PAN propõe que seja criado apenas um círculo único para todos os residentes fora do território nacional, denominado círculo de emigração, deixando de existir a distinção entre círculo eleitoral Europa e Fora da Europa, tal como acima referido esta é uma opção meramente política, pelo que não carece de comentários técnicos.

Por último **no número 5**, vem o PAN trazer uma inovação, propondo um círculo nacional de compensação, círculo este que será coincidente com o conjunto dos territórios dos círculos do território nacional, das Regiões Autónomas e da emigração.

Com a revisão constitucional de 1997, o n.º 1 do artigo 149.º da CRP prevê que *“Os deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respetiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos.”*

Ou seja, entendemos que a Constituição abre a hipótese de criação de um círculo nacional, precisamente porque julga como provável a necessidade de compensar nesse plano mais abrangente os desvios à proporcionalidade parcial.

Em aditamento e conforme referiram Digo Freitas do Amaral e Jorge pereira da Silva *“Pode concluir-se, portanto, que após a revisão de 1997 a Constituição passou a admitir uma mais forte matização do princípio da representação proporcional, incluindo a criação de círculos uninominais de candidatura e, sobretudo, de apuramento, em nome da personalização do voto. A clara distorção da proporcionalidade daí resultante, que vem juntar-se a outros fatores anteriores, na medida em que não puder ser compensada no plano dos círculos plurinominais (alargados, resultantes da reforma do sistema), deverá sê-lo na medida do possível no plano do círculo nacional (também a ser criado). Feitas todas as contas, o sistema eleitoral terá sempre de continuar a ser normativamente proporcional: um sistema de representação proporcional personalizada.”* (apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto).

Assim, esta introdução não nos suscita quaisquer outros comentários.

Artigo 13.º

No número 1 não são propostas quaisquer alterações ao seu teor.

No número 2 é proposto o número total de 222 deputados pelos círculos eleitorais do território nacional.

No número 4, de destacar que apesar de existir apenas um círculo para a emigração, o número de deputados propostos para este círculo é de 4 que corresponde ao número de deputados atualmente previsto na Lei (2 círculo da Europa e 2 círculo de Fora da Europa).

No número 5, no que concerne ao círculo de compensação, de referir que os 4 mandatos a eleger pelo círculo de compensação apenas poderão ser atribuídos após a conclusão do apuramento dos restantes

INFORMAÇÃO Nº 46390/2023/*SGA_AE/DSATEE de 19-12-2023

círculos, incluindo o da emigração. Assim, são 8 os mandatos que ficarão pendentes de atribuição até ao final do apuramento do círculo da emigração, ou seja, 10 dias após a eleição.

Artigo 16.º

No número 2 vem o PAN propor o seguinte:

“No círculo nacional de compensação, previsto no número 5, do artigo 12.º, 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 círculos eleitorais do continente, das regiões autónomas e do estrangeiro, obedecendo às seguintes regras:

- a) Apura-se o número total de votos recebidos por cada lista no conjunto dos círculos;*
- 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;*
- c) São eliminados para cada lista, tantos quocientes quantos os mandatos já atribuídos, para o conjunto dos círculos de ilha, 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.”*

Importa desde já referir que não se percebe o alcance do referido na alínea c) quando referem “*para o conjunto dos círculos de ilha*”.

Tal como já referido no comentário ao artigo 13.º, no que concerne ao círculo de compensação, de referir que os 4 mandatos a eleger pelo círculo de compensação apenas poderão ser atribuídos após a conclusão do apuramento dos restantes círculos, incluindo o da emigração. Assim, são 8 os mandatos que ficarão pendentes de atribuição até ao final do apuramento do círculo da emigração, ou seja, 10 dias após a eleição.

Quanto ao restante teor não nos oferece comentários.

Artigo 3.º (Entrada em vigor)

1.3 - Análise do proposto:

Prevê que a presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, o que, face ao acima exposto, sendo necessária a adaptação da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral e das Plataformas de Escrutínio Provisório, afigura-se-nos que deverá ser previsto um intervalo de tempo mais alargado para a entrada em vigor da presente portaria atento o facto de que face ao calendário eleitoral já anunciado para o primeiro semestre de 2024:

INFORMAÇÃO Nº 46390/2023/*SGA_AE/DSATEE de 19-12-2023

- a eleição para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores a 4 de fevereiro;
- a eleição intercalar para a Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Alvega e Concavada, Município de Abrantes a 28 de fevereiro;
- a eleição para a Assembleia da República a 10 de março, e
- a eleição para o Parlamento Europeu a 9 de junho;

ser de todo impossível à Administração Eleitoral implementar em segurança e em tempo útil, as alterações profundas aos diversos sistemas de informação de suporte ao Recenseamento, ao Voto Antecipado e ao Escrutínio Provisório propostas, pelo que se sugere que estas medidas não venham a ter aplicação na eleição para a Assembleia da República de 10 de março de 2024.

2.1 - Avaliação do impacto Financeiro do proposto

As alterações propostas na iniciativa legislativa em análise, apresentam custos financeiros diretos ou acrescidos para a sua implementação por parte da Administração Eleitoral da SGMAI, nomeadamente na adaptação da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral e das plataformas de escrutínio provisório.

2.2 - Avaliação da necessidade de reforço Orçamental para implementação do proposto

Tal como já referido, as alterações propostas apresentam custos financeiros para a sua implementação e não se encontram previstas para o ano de 2024, podendo ser necessário efetuar alterações à dotação orçamental da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

À consideração superior,

Diretora de Serviços de Apoio Técnico e
Estudos Eleitorais

Isabel Ramos

Isabel Ramos