

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES**



**SUBCOMISSÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE
ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 222/XII-AR

**PROJETO DE LEI N.º 940/XV (IL) – “INTRODUZ UM CÍRCULO DE COMPENSAÇÃO
NACIONAL NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS”**

2 DE NOVEMBRO DE 2023



INTRODUÇÃO

A Subcomissão da Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável analisou e emitiu parecer, no dia 2 de novembro de 2023, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 222/XII-AR – Projeto de Lei n.º 940/XV (IL) – “Introduz um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas”**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Lei em apreciação, oriundo da Assembleia da República, enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, ambos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro e na Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

Considerando a matéria da presente iniciativa – *assuntos constitucionais*, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos do artigo 2.º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pela Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 49/2021/A, de 11 de agosto, e pela Resolução n.º 52/2021/A, de 25 de outubro.

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

A presente iniciativa legislativa, conforme plasmado no artigo 1.º, visa proceder à alteração da Lei eleitoral da Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio.

Em sede de exposição de motivos, o proponente refere que: *“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. 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.

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 30 de janeiro de 2022, foram mais um caso flagrante de injustiça no nosso sistema eleitoral. Calculou-se que 730 mil votos nas eleições legislativas de 2022 não elegeram qualquer deputado, apesar das preferências expressas dos eleitores, o que constitui cerca de 13% do universo de 5 563 497 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.

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 Portal “o meu voto” - Omeuvoto.com - o meu voto 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 Moreira² 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 revigoreamento 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.

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. 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 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:

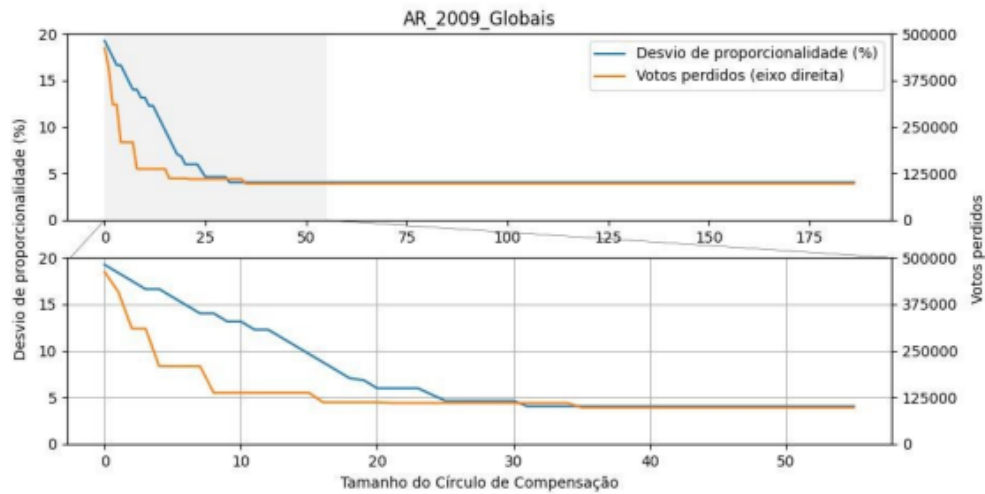


1. O **desvio de proporcionalidade** - a soma dos absolutos das diferenças entre a percentagem de votos obtidos a nível nacional e a percentagem de mandatos obtidos. Este desvio avalia o quão semelhante é a composição da Assembleia da República relativamente aos votos obtidos pelos partidos. Este será 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.

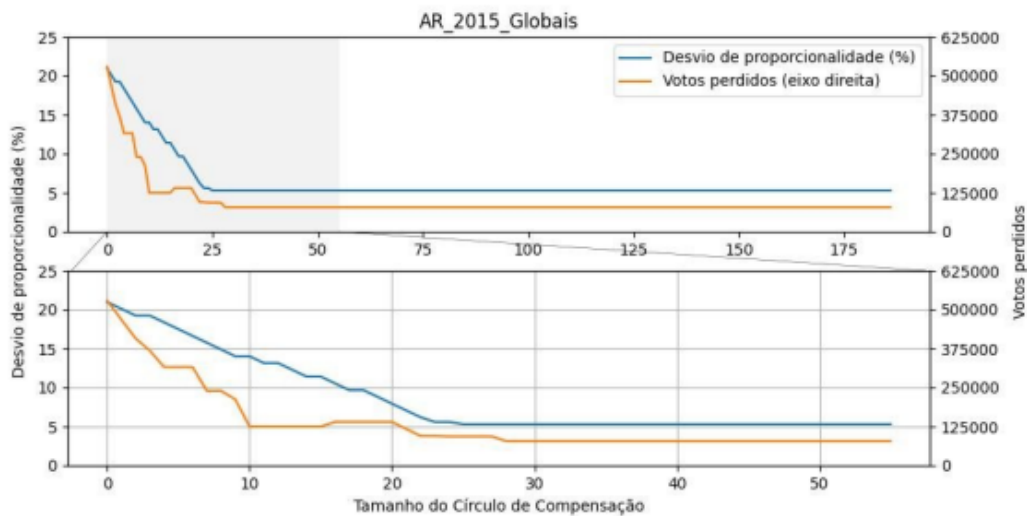
2. Os **votos perdidos** - o número de votos que não elegeram qualquer deputado. Todos os votos cujo círculo não elegeu um deputado do respetivo partido são considerados perdidos. No caso do círculo de compensação nacional, havendo um deputado eleito por esse círculo, todos os votos no partido desse 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.

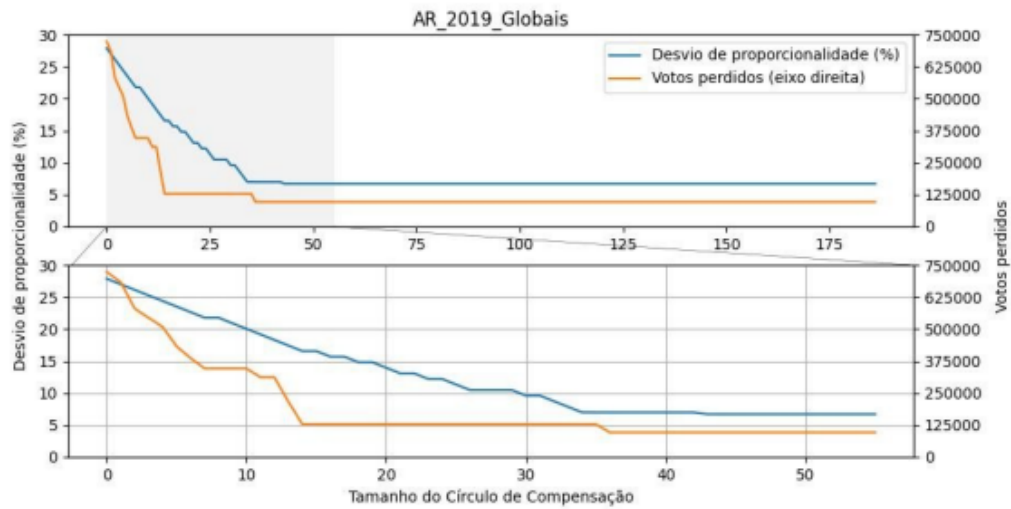


Em 2015, as duas medidas mantinham-se numa situação semelhante, ainda que com um número de votos perdidos e desvio de proporcionalidade maiores, possivelmente com o contributo da entrada de um novo partido na Assembleia da República.



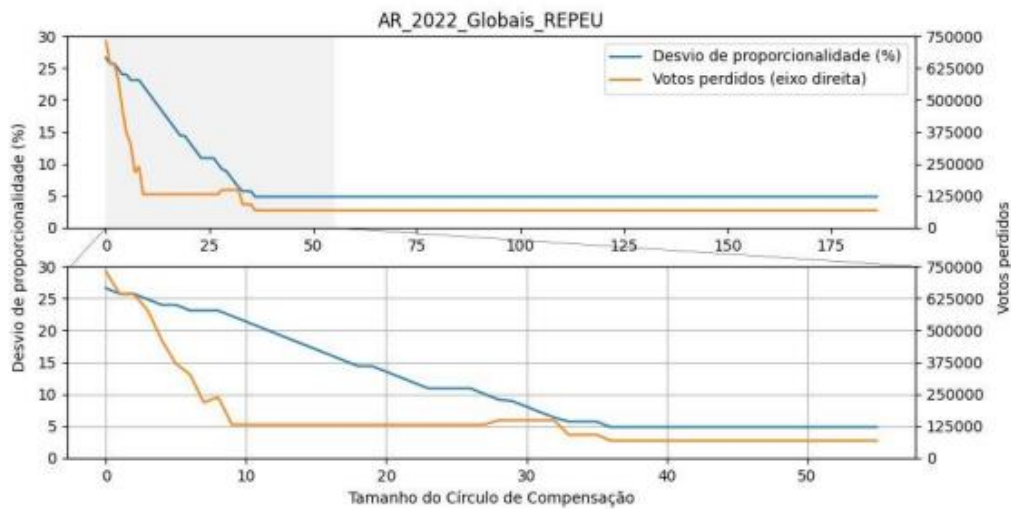
Cenário 2: Eleições Legislativas de 2015

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 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)

Assim, conclui-se que o número de 40 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.

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”.

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Importa referir que na análise na especialidade não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.

SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS

O Grupo Parlamentar do PS emitiu parecer desfavorável à presente iniciativa, com a seguinte declaração de voto: “ *Na Lei Eleitoral para a Assembleia da República em vigor, ao círculo eleitoral da Região Autónoma dos Açores correspondem cinco mandatos (222 044 eleitores) – [Mapa Oficial n.º 1-C/2021, de 6 de dezembro.](#)*

A iniciativa legislativa em apreço visa introduzir um círculo de compensação nacional, para efeitos de eleição para a Assembleia da República, através da alteração dos artigos 12.º, 13.º, 15.º, 16.º, 17.º e 21.º da [Lei Eleitoral para a Assembleia da República](#), aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio.

As alterações introduzidas preveem a redução para 186 o número de deputados eleitos pelos círculos eleitorais do território nacional, entre os quais se inclui o círculo eleitoral da RAA, o presente projeto tem impacto no número de mandatos do círculo eleitoral da RAA, com a eventual redução de cinco para quatro (distribuição proporcional ao número de eleitores de cada círculo, segundo a média mais alta de Hondt), sem qualquer garantia expressa de que essa representatividade fique assegurada ou compensada no futuro «círculo nacional de compensação».



Assim, o que o Projeto pretende ganhar em proporcionalidade dos mandatos face aos votos perde em proporcionalidade dos mandatos face aos eleitores e perde em representatividade dos círculos eleitorais, em particular nos círculos mais pequenos, como é o caso dos Açores e de outros com menos de cinco mandatos, no todo nacional, com imediato impacto negativo no princípio da coesão territorial.

Nestes termos, somos de sugerir parecer negativo.”

O Grupo Parlamentar do PSD abstém de emitir parecer à presente iniciativa, tendo apresentado a seguinte justificação: *“O Grupo Parlamentar do PSD Açores na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores tendo em conta que a iniciativa em apreço não se repercute na representatividade da RA na Assembleia da República e atendendo à natureza e incidências da proposta, abstém-se de emitir parecer sobre o mérito da iniciativa.”*

O Grupo Parlamentar do BE emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PPM não emitiu parecer à presente iniciativa.

A Representação Parlamentar do PAN emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP, sem direito a voto, não emitiu parecer à presente iniciativa.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, a Comissão deu conhecimento do presente Projeto de Lei às Representações Parlamentares do CH e do IL, já que os mesmos não integram esta Comissão, tendo recebido da **Representação Parlamentar do IL** parecer favorável à presente iniciativa.

CONCLUSÕES E PARECER

A Subcomissão da Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável deliberou, por maioria, com os votos contra do PS, a favor do PAN, abstenção do BE, dar parecer **negativo** ao **Projeto de Lei n.º 940/XV (IL) – “Introduz um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas”**.



Vila do Porto, 2 de novembro de 2023

A Relatora,

(Joana Pombo Tavares)

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

(José Gabriel Eduardo)