



DIÁRIO

da Assembleia da República

XVI LEGISLATURA

1.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2024-2025)

SUMÁRIO

Resoluções: (a)

— Constituição de uma comissão eventual de verificação de poderes dos Deputados eleitos.
— Eleição dos membros do Conselho de Administração da Assembleia da República em representação dos grupos parlamentares.

Projetos de Lei (n.ºs 9, 11 e 40/XVI/1.ª):

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:

— Alteração do título inicial do projeto de lei.
N.º 11/XVI/1.ª (CH) — Determina a aplicação do regime de atribuição do suplemento de missão, criado pelo Decreto-Lei n.º 139-C/2023, de 29 de dezembro, às forças de segurança, aos militares das Forças Armadas e a outros trabalhadores que exerçam funções de autoridade ou de polícia criminal:
— Alteração do título e texto iniciais do projeto de lei.
N.º 40/XVI/1.ª (IL) — Introduce um círculo de compensação nacional nas eleições legislativas.

(a) Publicadas em Suplemento.

PROJETO DE LEI N.º 9/XVI/1.ª (*)**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****Exposição de motivos**

Nas últimas eleições para a Assembleia da República, realizadas no dia 10 de março de 2024, 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 atual sistema eleitoral – sendo o maior número de votos desperdiçados em eleições legislativas desde 1975. De acordo com o projeto «O meu voto»¹, de entre os votos válidos que não foram convertidos num mandato, o PAN foi o partido mais prejudicado em percentagem de votos (73,96 %), seguido pelo BE (47,75 %), CDU (44,29 %), LIVRE (36,01 %) e IL (26,98 %). Nestas eleições, à semelhança do que sucedeu em 2019 e em 2022, o PS converteu quase todos os seus votos em mandatos, pois só não elegeu num dos círculos onde apresentou listas, e Chega e Aliança Democrática ficaram perto dessa conversão total (com uma percentagem de votos desperdiçados de 1,13 % e 2,62 %, respetivamente).

Estes dados demonstram ainda uma clara discrepância do peso de cada voto em função da sua proveniência, algo bem patente, por exemplo, no facto de 23 415 votos no PAN no círculo eleitoral do Porto não terem servido para eleger qualquer Deputado e em Portalegre 14 915 votos no Chega (menos 36 %) terem elegido um Deputado. De acordo com o Projeto «O meu voto», o distrito de Braga é aquele onde se desperdiçou maior número de votos (72 mil votos, cerca de 13 % do total no distrito), seguido do Porto (61 mil votos) e de Leiria (53 mil votos).

Esta incapacidade do nosso sistema eleitoral de assegurar, em sede de eleições legislativas, 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 que votaram no BE viram o seu voto não servir para eleger qualquer Deputado. No círculo da emigração, em 2005 e 2009, o PSD elegeu três Deputados e o PS um, 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 fatores, contribui significativamente para o afastamento dos cidadãos da participação política.

Ciente deste problema e 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 efetiva 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, que não carece de qualquer revisão constitucional, haveria uma subida clara dos votos válidos convertidos em mandatos, transmitindo aos eleitores a mensagem de que o seu voto tem valor e consequentemente reforçando-se a democracia, uma composição parlamentar que garante uma discriminação positiva das regiões mais despovoadas do País e uma representação política mais plural.

Importará sublinhar que, por força do n.º 1 do artigo 149.º da Constituição, na interpretação dada por Gomes Canotilho e Vital Moreira², 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.

Desta forma, com a presente iniciativa, o PAN propõe a alteração da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, em termos que garantam uma redução de círculos eleitorais dos atuais 22 para 10, passando a existir os círculos eleitorais de Lisboa e Vale do Tejo, do Grande Porto, do Alentejo, do Algarve, do Centro, do Norte, dos Açores, da Madeira e da Emigração, e um círculo nacional de compensação (com quatro Deputados).

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada,

¹ Dados disponíveis em: <https://omeuvoto.com/>.

² Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2010, página 243.

Deputada do Pessoas-Animais-Natureza, apresenta o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à décima oitava alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, alterada pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, pela Lei n.º 14-A/85, de 10 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 de fevereiro, pelas Leis n.ºs 5/89, de 17 de março, 18/90, de 24 de julho, 31/91, de 20 de julho, 72/93, de 30 de novembro, 10/95, de 7 de abril, e 35/95, de 18 de agosto, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/99, de 22 de junho, 2/2001, de 25 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 10/2015, de 14 de agosto, 3/2018, de 17 de agosto, e 4/2020, de 11 de novembro.

Artigo 2.º

Alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República

São alterados os artigos 12.º, 13.º e 16.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 12.º

[...]

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

2 – Os círculos eleitorais do continente são seis, têm por referência as áreas geográficas dos distritos administrativos e coincidem:

a) Com a área dos distritos de Lisboa e Setúbal, designando-se como círculo eleitoral de Lisboa e Vale do Tejo e com sede em Lisboa;

b) Com a área do distrito do Porto, designando-se como círculo eleitoral do Grande Porto e com sede no Porto;

c) Com a área dos distritos de Beja, Évora e Portalegre, designando-se como círculo eleitoral do Alentejo e com sede em Évora;

d) Com a área do distrito de Faro, designando-se como círculo eleitoral do Algarve e com sede em Faro;

e) Com a área dos distritos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria e Santarém, designando-se como círculo eleitoral do Centro e com sede em Coimbra;

f) Com a área dos distritos de Braga, Bragança, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, designando-se como círculo eleitoral do Norte e com sede em Braga.

3 – [...]

4 – Os eleitores residentes fora do território nacional são agrupados num círculo eleitoral único, designado como círculo eleitoral da emigração, que abrange todo o território de países estrangeiros, tendo sede em Lisboa.

5 – Existe ainda um círculo nacional de compensação, assim designado, coincidente com o conjunto dos territórios dos círculos eleitorais referidos nos n.ºs 2, 3 e 4 do presente artigo.

Artigo 13.º

[...]

1 – [...]

2 – O número total de Deputados pelos círculos eleitorais do território nacional é de 222, 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 nos n.ºs 4 e 5 do artigo anterior correspondem quatro Deputados.

4 – [...]

5 – [...]

6 – [...]

Artigo 16.º

[...]

1 – (*Anterior corpo do artigo.*)

2 – No círculo nacional de compensação, previsto no n.º 5 do artigo 12.º, a conversão dos votos em mandatos faz-se, após o final do apuramento do círculo da emigração, 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, 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 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2025.

Assembleia da República, 26 de março de 2024.

A Deputada do PAN, Inês de Sousa Real.

(*) O título inicial da iniciativa foi publicado no [DAR II Série-A n.º 1](#) (2024.03.26) e substituído, a pedido do autor, em 2 de abril de 2024.

PROJETO DE LEI N.º 11/XVI/1.ª ()**

DETERMINA A APLICAÇÃO DO REGIME DE ATRIBUIÇÃO DO SUPLEMENTO DE MISSÃO, CRIADO PELO DECRETO-LEI N.º 139-C/2023, DE 29 DE DEZEMBRO, ÀS FORÇAS DE SEGURANÇA, AOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS E A OUTROS TRABALHADORES QUE EXERÇAM FUNÇÕES DE AUTORIDADE OU DE POLÍCIA CRIMINAL

Exposição de motivos

É de conhecimento geral que os vencimentos dos elementos das forças de segurança e dos militares das

Forças Armadas são complementados com suplementos que visam, em primeiro lugar, incrementar os vencimentos baixos que lhes são abonados e, em segundo lugar, compensá-los de ónus, restrições e outras particularidades específicas da prestação laboral que lhes é exigida, designadamente, os associados à disponibilidade permanente, ao risco e à penosidade no desempenho de certas tarefas.

Não obstante, e apesar de os requisitos de atribuição destes suplementos serem fundamentalmente os mesmos, os regimes de atribuição não são uniformes, principalmente no que diz respeito aos valores dos suplementos abonados.

É possível discernir três regimes distintos.

De um lado, temos o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP) e os militares da Guarda Nacional Republicana (GNR): relativamente a estes profissionais, o Decreto-Lei n.º 77-C/2021, 14 de setembro, procedeu à majoração da componente fixa do suplemento por serviço e risco nas forças de segurança, que aumentou para 100 € mensais, pagos em 14 meses.

Este diploma entrou em vigor no dia 1 de janeiro do ano seguinte, ou seja, apenas em 2022, produzindo efeitos a partir dessa data.

De outro lado, temos os militares dos quadros permanentes, em regime de contrato e de voluntariado dos três ramos das Forças Armadas, cuja componente fixa do suplemento de condição militar foi aumentado para 100 € mensais, pagos em 14 meses, pelo Decreto-Lei n.º 114-E/2023, 7 de dezembro.

Este diploma entrou em vigor em 1 de janeiro de 2024, mas a aplicação da majoração do subsídio por serviço nas forças de segurança retroagiu ao dia 1 de janeiro de 2023.

E temos, numa categoria diferente, o pessoal que presta serviço na Polícia Judiciária.

Pelo Decreto-Lei n.º 139-C/2023, de 29 de dezembro, o Governo procedeu à regulamentação do subsídio previsto no artigo 75.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro (Estabelece o estatuto profissional do pessoal da Polícia Judiciária – PJ), que denominou «suplemento de missão de Polícia Judiciária».

O valor deste suplemento remuneratório é definido por referência à remuneração base mensal do Diretor Nacional da PJ, sendo determinado em percentagem dessa remuneração, e pode ir dos 297,57 € (5 %) mensais pagos ao pessoal das carreiras subsistentes da PJ até aos 892,70 € (15 %) mensais pagos ao pessoal da carreira de investigação criminal, pagos em 14 meses.

Este diploma entrou em vigor no dia 30 de dezembro de 2023, mas retroagiu os seus efeitos a 1 de janeiro de 2023.

As semelhanças entre os aludidos diplomas não são muitas, mas as diferenças são assinaláveis:

- Os suplementos por serviço e risco nas forças de segurança da PSP e da GNR e o suplemento de condição militar têm uma componente fixa e uma componente variável;
- Já o suplemento de missão da PJ é fixado em função da remuneração base mensal do cargo mais bem remunerado daquela força de segurança, o de Diretor Nacional, que se encontra no nível remuneratório $\geq 115^1$;
- O aumento da componente fixa dos suplementos de risco e serviço nas forças de segurança, em 2021, e do suplemento de condição militar, em 2023, foi de 69 € mensais, ao passo que o suplemento de missão para os elementos da carreira de investigação da PJ passam ascendem a 1026,86 € mensais (líquidos) a partir de 1 de janeiro de 2024;
- O aumento da componente fixa dos suplementos por serviço e risco nas forças de segurança da PSP e da GNR só entrou em vigor em janeiro do ano seguinte ao da sua aprovação, e não sofreu qualquer atualização em janeiro de 2023, nem em janeiro de 2024;
- O «novo» suplemento de missão de Polícia Judiciária foi abonado com um ano de retroativos e, dois dias depois, já estava a ser atualizado, mercê da atualização dos vencimentos mensais nos quais baseia o seu valor.

Existiu, de facto, um tratamento diferenciado de PSP e GNR – a que haverá que acrescentar o Corpo da Guarda Prisional (CGP), por força do seu paralelismo com a PSP² – relativamente às Forças Armadas, e da Polícia Judiciária relativamente a todas as outras, para o qual não se encontra justificação plausível.

Com este tratamento discriminatório, o Governo conseguiu espalhar o descontentamento pelas demais

¹ https://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/SRAP_2024_V1.pdf

² V. artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro, sendo o suplemento aplicável ao CGP denominado «suplemento por serviço na Guarda Prisional».

forças de segurança e nas Forças Armadas:

– A plataforma de sindicatos da PSP e associações da GNR mostrou o seu desagrado publicamente e pediu uma audiência a S. Ex.^a o Presidente da República, para lhe dar conta do que considera o tratamento discriminatório a que foram sujeitas aquelas forças de segurança³, além de ter reunido com representantes de todos os partidos políticos com representação parlamentar para tratar deste assunto, entre outros;

– O Sindicato da Guarda Prisional chamou a atenção para o facto de que todos os elementos desta força de segurança, porque não abrangidos pela atribuição do subsídio de missão, apesar dos riscos que correm no exercício da sua atividade, se consideram discriminados por parte do Governo⁴;

– As associações profissionais das Forças Armadas afirmam que não porão de parte nenhuma forma de manifestação, se porventura a atualização dos suplementos em função do subsídio de missão da PJ ocorrer e não abranger as Forças Armadas⁵;

– Também o exercício de funções por parte do pessoal da carreira de guarda-florestal da GNR, que implica determinados poderes funcionais de autoridade, cujo exercício acarreta um conjunto de riscos associados à profissão e a penosidade decorrente das condições em que as tarefas que a integram são exercidas⁶.

Todos os efetivos destes grupos de pessoal, por razões inerentes ao respetivo conteúdo funcional, exercem a sua atividade profissional em situações suscetíveis de serem consideradas condições de risco que, apesar de inerentes à natureza das próprias funções, dependem essencialmente das condições concretas do seu exercício.

Deste ponto de vista, incumbe ao Estado criar novas formas de minorar esse risco intrínseco através do recurso a tecnologias e métodos operacionais com eficácia comprovada, como é o caso da videovigilância, cabendo-lhe também apostar decisivamente no reforço de meios e equipamento para as forças de segurança e para as Forças Armadas e na contratação de mais membros para ambas, renovando o efetivo e rejuvenescendo-o.

Reconhecendo-se, no entanto, que nem sempre pode ser evitada a persistência dessas condições desfavoráveis, há que compensar adequadamente, em primeira linha, o exercício de funções em condições de risco e de penosidade, através da regulação da atribuição do correspondente suplemento.

Propõe o partido Chega que a atribuição de um novo suplemento de risco deverá seguir de perto o regime de atribuição do suplemento de missão da Polícia Judiciária, que substituirá os suplementos que pressupõem o risco e a penosidade nas forças de segurança e criará esse novo suplemento nos três ramos das Forças Armadas, nos órgãos da administração tributária e da segurança social e na carreira de inspeção da ASAE, quando em exercício de funções de autoridade de polícia criminal, cabendo ao Governo regulamentar a nova lei no prazo de 30 dias a contar da respetiva publicação.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Chega abaixo assinados apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

1 – A presente lei determina a aplicação do regime de atribuição do suplemento de missão criado pelo Decreto-Lei n.º 139-C/2023, de 29 de dezembro, às forças de segurança, aos militares das Forças Armadas e a outros trabalhadores que exerçam funções de autoridade ou de polícia criminal.

2 – O suplemento objeto da presente lei é denominado suplemento de risco.

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

1 – O suplemento de risco aplica-se ao seguinte pessoal:

³ <https://observador.pt/2023/12/13/plataforma-de-sindicatos-da-policia-de-seguranca-publica-e-associacoes-da-guarda-nacional-republicana-pedem-audiencia-a-marcelo/>

⁴ <https://observador.pt/2023/12/05/guardas-prisionais-manifestam-revolta-por-subsidio-de-missao-so-abranger-policia-judiciaria/>

⁵ <https://www.publico.pt/2024/02/23/politica/noticia/militares-ameacam-protostos-ficarem-esquecidos-aumentos-subsidios-2081370>

⁶ <https://www.dnoticias.pt/2022/8/19/324598-guardas-florestais-da-gnr-em-greve-no-domingo-dia-de-abertura-da-caca/>

- a) Ao pessoal com funções policiais da PSP;
- b) Ao pessoal militar da GNR, integrado nos respetivos quadros de oficiais, sargentos e praças;
- c) Ao pessoal da carreira de guarda-florestal, em funções no Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da GNR;
- d) Ao pessoal integrado na carreira do Corpo da Guarda Prisional;
- e) Ao pessoal integrado na carreira do pessoal militarizado da Polícia Marítima (PM);
- f) Ao pessoal militar das Forças Armadas.

2 – O suplemento de risco é aplicável aos órgãos da administração tributária e da segurança social, quando em exercício de funções de autoridade de polícia criminal, nos termos da Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, e, ainda, aos trabalhadores da carreira especial de inspeção da ASAE, quando em funções de órgão de polícia criminal ou de autoridade de polícia criminal, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 74/2018, de 21 de setembro.

Artigo 3.º

Condições de atribuição e graduação do suplemento

Às condições de atribuição e graduação do suplemento de risco ao pessoal referido no artigo anterior aplica-se o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 139-C/2023, de 29 de dezembro, com as necessárias adaptações.

Artigo 4.º

Valor mensal do suplemento

O valor mensal do suplemento é determinado por referência à remuneração base mensal estabelecida para o cargo de Diretor Nacional da Polícia Judiciária.

Artigo 5.º

Graduação do valor do suplemento

1 – O valor mensal do suplemento é graduado e calculado por aplicação de uma percentagem sobre o valor das remunerações base mensais previstas no artigo anterior.

2 – As percentagens previstas no número anterior são definidas por diploma do Governo.

Artigo 6.º

Regulamentação

O Governo aprova a regulamentação da presente lei no prazo máximo de 30 dias após a respetiva entrada em vigor.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor com o Orçamento subsequente à sua publicação.

Palácio de São Bento, 4 de abril de 2024.

Os Deputados do CH: André Ventura — António Pinto Pereira — Armando Grave — Bernardo Pessanha — Bruno Nunes — Carlos Barbosa — Cristina Rodrigues — Daniel Teixeira — Diogo Pacheco de Amorim — Diva Ribeiro — Eduardo Teixeira — Eliseu Neves — Felicidade Vital — Filipe Melo — Francisco Gomes — Gabriel Mithá Ribeiro — Henrique Rocha De Freitas — João Paulo Graça — João Ribeiro — João Tilly — Jorge Galveias — José Barreira Soares — José Carvalho — José Dias Fernandes — Luís Paulo Fernandes — Luísa Areosa —

Madalena Cordeiro — Manuel Magno — Manuela Tender — Marcus Santos — Maria José Aguiar — Marta Martins da Silva — Miguel Arruda — Nuno Gabriel — Nuno Simões de Melo — Patrícia Carvalho — Pedro Correia — Pedro dos Santos Frazão — Pedro Pessanha — Pedro Pinto — Raul Melo — Ricardo Dias Pinto — Rita Matias — Rodrigo Alves Taxa — Rui Afonso — Rui Cristina — Rui Paulo Sousa — Sandra Ribeiro — Sónia Monteiro — Vanessa Barata.

(**) O título e o texto iniciais da iniciativa foram publicados no [DAR II Série-A n.º 1](#) (2024.03.26) e substituídos, a pedido do autor, a 1 de abril de 2024.

PROJETO DE LEI N.º 40/XVI/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. 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 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 10 de março de 2024, foram mais um caso flagrante de injustiça no nosso sistema eleitoral. Calculou-se que 771 mil votos nas eleições legislativas de

2024 não elegeram qualquer Deputado¹, apesar das preferências expressas dos eleitores, o que constitui cerca de 12 % do universo de 6 473 789 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 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 políticas». 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.

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

¹ Portal "o meu voto" – [Omeuvoto.com](https://omeuvoto.com) – o meu voto

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

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.

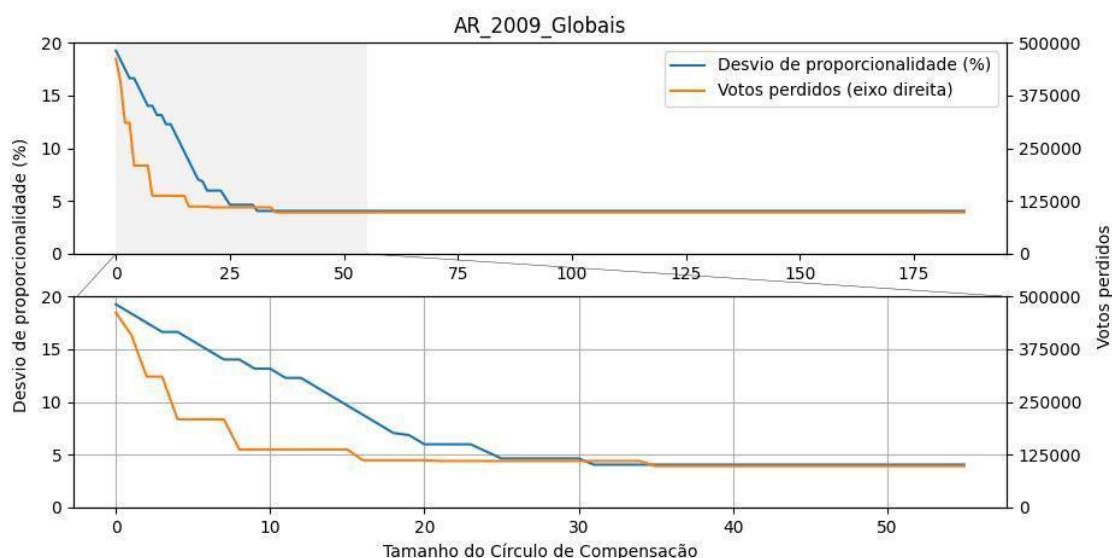
Foram simuladas todas as dimensões possíveis (0 a 230), retirando um Deputado de cada vez ao círculo com menor rácio de eleitores por mandato, sem que nenhum círculo ficasse com menos de 2 (dois) mandatos atribuídos. As métricas de avaliação de cada simulação utilizadas foram:

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. 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.

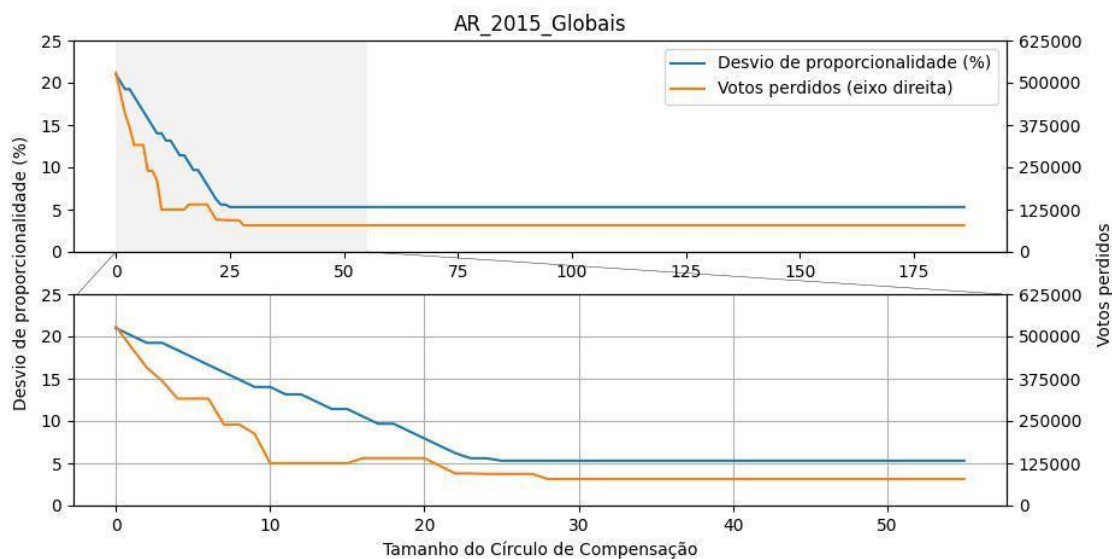
Em 2009, o desvio de proporcionalidade era de cerca de 20 %, sendo o número de votos perdidos um pouco inferior a 500 mil. Neste período, o sistema político-partidário português, consolidado em torno de cinco partidos, já apresentava um fosso representativo significativo, que seria plenamente compensado 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.



Cenário 1 – Eleições Legislativas de 2009

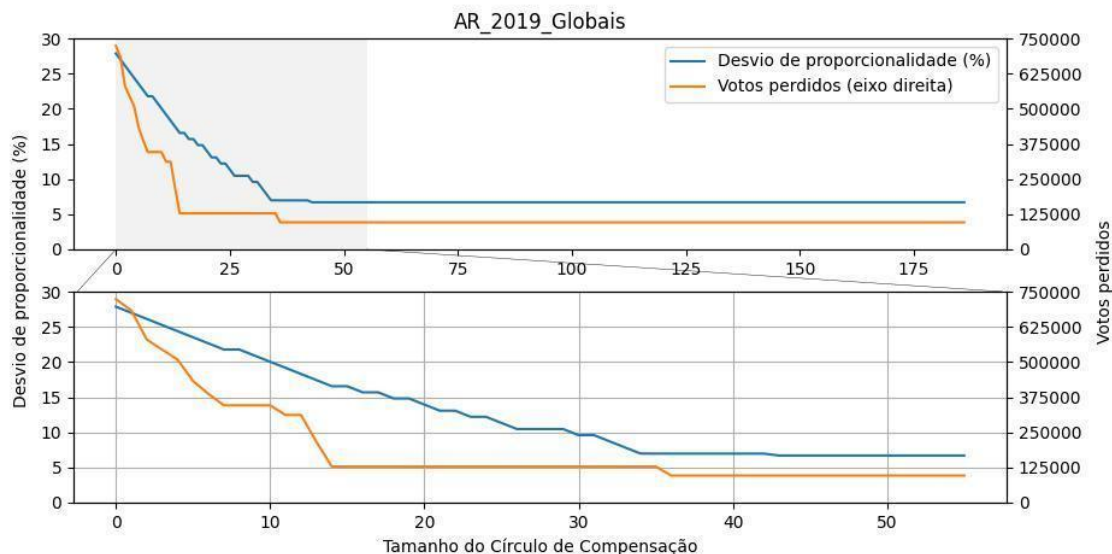
Em 2015, as duas medidas mantinham-se numa situação semelhante, ainda que com um número de votos perdidos e desvio de proporcionalidade maiores, possivelmente com o contributo da entrada de um novo partido

na Assembleia da República.



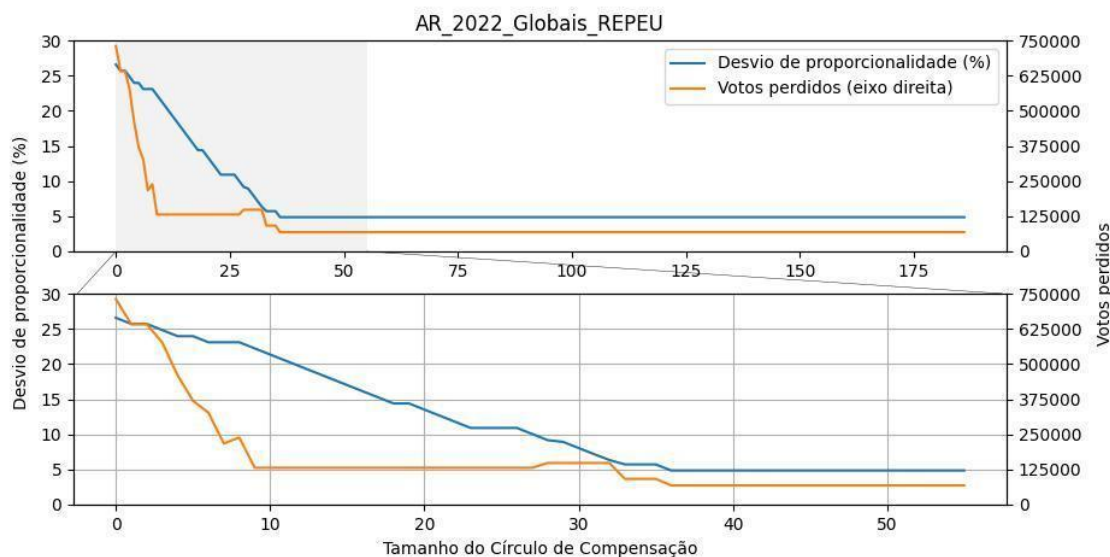
Cenário 2: Eleições Legislativas de 2015

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 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.



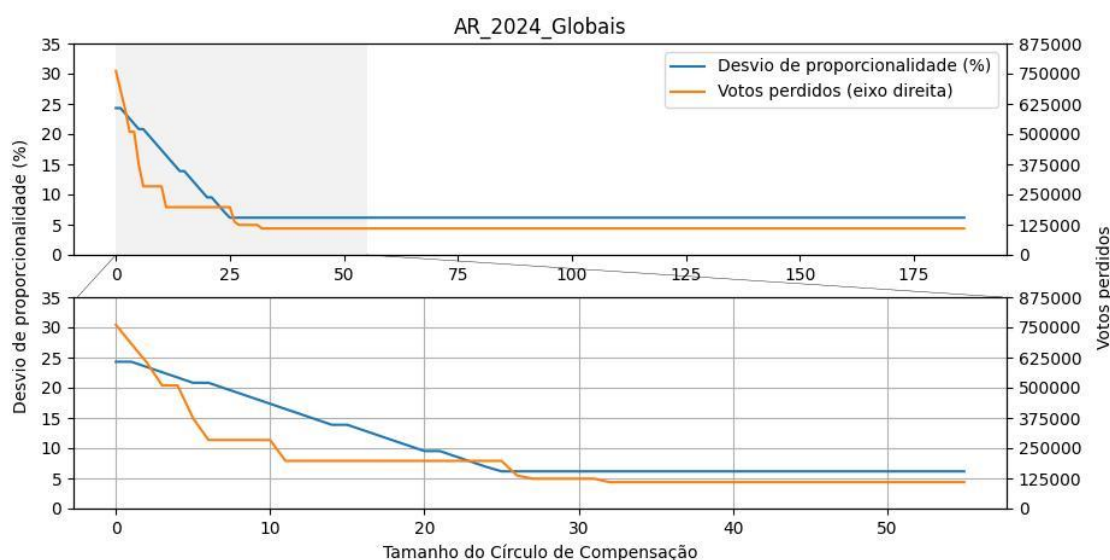
Cenário 3: Eleições Legislativas 2019

Chegados a 2022, verificamos que se consolidam as tendências iniciadas em 2019, onde os votos desperdiçados ultrapassam, mais uma vez, os 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)

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 n.º 940/XV/2.^a, 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.

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 artigo 4.º 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 – [...]
- 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 n.º 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 n.º 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 n.º 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;
- 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.

Palácio de São Bento, 28 de março de 2024.

Os Deputados da IL: Rodrigo Saraiva — Bernardo Blanco — Carlos Guimarães Pinto — Joana Cordeiro — Mariana Leitão — Mário Amorim Lopes — Patrícia Gilvaz — Rui Rocha.