



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 224/XIV/1.ª – CACDLG/2021

Data: 24-03-2021

NU: 673172

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 696/XIV/2.ª (PAN).

Caro Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao **Projeto de Lei n.º 696/XIV/2.ª (PAN)** – *“Assegura as condições adequadas para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais de 2021 em contexto de pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto”*, tendo sido aprovado com os votos favoráveis do PS, PCP, BE, CDS-PP e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, a abstenção do PSD e do DURP do CH, na ausência do PAN, na reunião de 24 de março de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 696/XIV/2.ª (PAN) – Assegura as condições adequadas para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais de 2021 em contexto da pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

As Deputadas e o Deputado do Grupo Parlamentar do PAN tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 696/XIV/2.ª – *“Assegura as condições adequadas para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais de 2021 em contexto da pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto”*.

A iniciativa em apreciação deu entrada a 19 de fevereiro de 2021, tendo sido admitida e baixado na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a 23 de fevereiro de 2020, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, foi anunciada em reunião Plenária do dia 25 de fevereiro.

O diploma legislativo foi apresentado e deu entrada ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Verificando-se, ainda, que reúne os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, do n.º 1 do artigo 120.º, do n.º 1 do artigo 123.º e do artigo 124.º, todos do RAR.

Atendendo à matéria objeto do projeto aqui em análise, em 24 de fevereiro de 2021, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 20 dias, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Até ao momento foram recebidos os pareceres da Assembleia Legislativa e do Governo Regional do Açores, assim como o parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

Em 24 de fevereiro de 2021, a 1ª Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, da Comissão Nacional de Eleições e da área de Administração Eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, foram igualmente solicitados pareceres à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) bem como à Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE). O Conselho Superior da Magistratura, a Ordem dos Advogados e a ANMP, enviaram os pareceres que constam da página da iniciativa, onde todos podem ser consultados, bem como aqueles que, entretanto, forem enviados.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou o Deputado signatário do presente relatório como relator do parecer relativo a esta iniciativa no dia 24 de fevereiro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O projeto de lei apresentado pelos Deputados do PAN visa, em síntese, a introdução de alterações pontuais no regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado para os eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021, aprovado pela Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e na Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1 e 2/2017, de 2 de maio, 3/2018 de 17 de agosto, 1-A/2020, de 21 de agosto, e 4/2020, de 11 de novembro), tendo em vista prevenir o que os proponentes classificam de *“falhas identificadas no âmbito das eleições presidenciais”*.

As normas aqui propostas, são, nas palavras dos subscritores um *“ponto de partida para uma ampla discussão na especialidade”*, com o fito de, no próximo sufrágio para os órgãos das autarquias locais, a realizar em 2021, serem evitados os constrangimentos verificados nas eleições presidenciais de janeiro de 2021.

Nesse sentido, e de acordo com a síntese da Nota Técnica, vem propor-se que:

- Por um lado, fique assegurado o alargamento da possibilidade de exercício antecipado do direito de voto a:
 - Todos os eleitores residentes em estruturas residenciais para idosos;
 - Aos eleitores inseridos em grupos de risco (com mais de 70 anos, imunodeprimidos ou portadores de doença crónica); e
 - Aos eleitores com deficiência ou incapacidade;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- A possibilidade de inscrição para votação antecipada até ao segundo dia anterior à eleição e de votação na véspera da eleição, para todos os cidadãos eleitores que, por força da pandemia da doença COVID-19, estejam em confinamento obrigatório, no respetivo domicílio ou noutro local definido ou autorizado pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar;
- Por outro lado, que fique assegurada *“a fluidez do processo eleitoral e seu espaçamento pelo maior número de dias possíveis”*, através do alargamento do direito de voto em mobilidade a todos os eleitores impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição sem necessidade de invocação de impedimento profissional, e mediante a possibilidade de realização das eleições em dois dias.

Para corresponder a estes fins, vem, então propor-se alterações e adiamentos à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, no sentido de, aproveitando esta providência legislativa pensada em 2020 para o exercício antecipado do direito de voto por eleitores em confinamento obrigatório, torna-la mais ampla no seu âmbito de aplicação, alargando não só o universo dos eleitores abrangidos por esta possibilidade, como alargando o direito de voto em mobilidade e permitindo a realização de eleições em dois dias, introduzindo alterações cirúrgicas na Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, para a conformar com aquela opção legislativa.

O Projeto de Lei em apreço contém quatro artigos preambulares: o primeiro definindo o respetivo objeto, o segundo e o terceiro promovendo alterações e adiamentos nas Leis Orgânicas supra identificadas e o quarto estabelecendo o início da sua vigência no dia seguinte ao da sua publicação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I. c) Enquadramento constitucional e legal

A proposta de alteração legislativa, objeto do presente parecer, surge no âmbito da atual situação epidemiológica em conjugação com a existência de milhares de candidatos aos três órgãos autárquicos a eleger no ato eleitoral que se avizinha, propondo-se, então, a alterar a redação dos artigos 117.º e 118.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto¹, normas estas que só sofreram alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro.

O projeto de lei visa, ainda, alterar de forma transversal a Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, alargando aos eleitores, residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas; imunodeprimidos ou portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde, devam ser considerados de risco, maiores de 70 anos, que se encontrem recenseados no concelho da morada de residência ou em concelho limítrofe; e, com deficiência ou incapacidade definida nos termos do disposto na alínea a), do número 2, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, na sua redação atual, que institui a obrigatoriedade de prestar atendimento prioritário às pessoas com deficiência ou incapacidade, pessoas idosas, grávidas e pessoas acompanhadas de crianças de colo, por todas as entidades públicas e privadas que prestem atendimento presencial ao público, desde que em todos estes casos os eleitores se encontrem recenseados no concelho da morada de residência ou em concelho limítrofe.

¹ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de dezembro, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2017, de 2 de maio, 2/2017, de 2 de maio, 3/2018, de 17 de agosto, 1-A/2020, de 21 de agosto, e 4/2020, de 11 de novembro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Eleições para os órgãos das autarquias locais

A Constituição da República devolve o essencial da matéria objeto de propostas de modificação nesta sede para o legislador ordinário, verificando-se uma margem de conformação relevante e que não se afigura beliscada pela iniciativa em análise. Ainda que se possam suscitar questões logísticas ou operacionais relacionadas com a gestão do ato eleitoral, não são colocados em crise ou risco os princípios enformadores do regime jurídico-constitucional de realização do sufrágio.

Quadro normativo decorrente da pandemia provocada pela COVID-19

A pandemia provocada pela doença COVID-19 foi declarada pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020. Em Portugal, o quadro de medidas dirigidas à prevenção, mitigação e combate à COVID-19 foram aprovadas a partir de então, com especial destaque para os dois períodos de estado de emergência, na sequência da primeira declaração, no dia 18 de março de 2020, que foi objeto de duas renovações, e da segunda declaração, no dia 6 de novembro, e até ao momento objeto de nove renovações.

Antecedentes de iniciativas legislativas recentes ou pendentes

Na atual Legislatura, foi aprovada a Lei Orgânica n.º 1/2020, de 21 de agosto, que operou a nona alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, a qual teve origem no Projeto de Lei n.º 226/XIV (PSD) - 9.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição para os órgãos das autarquias locais. Não se trata, porém, de diploma com incidência nas mesmas matérias objeto de análise nesta sede.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Também matéria eleitoral autárquica, e já com ligação direta aos problemas suscitados pela pandemia da COVID-19 na gestão de atos eleitorais, foram apreciadas e aprovadas outras iniciativas, a saber:

- A Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, que aprovou um regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado para os eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021, na sequência de dois projetos de lei, a saber:
 - Projeto de Lei n.º 505/XIV (PSD) - Alarga o voto antecipado aos eleitores que se encontrem em confinamento obrigatório no âmbito de uma situação de grave risco para a saúde pública, procedendo à vigésima segunda alteração à Lei Eleitoral do Presidente da República, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, à décima sétima alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, à décima alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição para os titulares dos órgãos das autarquias locais, à sétima alteração à Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril (Lei Orgânica do regime do referendo), à primeira alteração ao Regime jurídico do referendo regional na Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2015, de 12 de fevereiro, e à quarta alteração ao Regime jurídico do referendo local, aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto
 - 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 noutro



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

local definido pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar.

- A Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro, que alargou o voto em mobilidade e uniformiza normas sobre a realização de atos eleitorais e referendários, alterando as 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, resultante do Projeto de Lei n.º 547/XIV/2.ª (PS).

O primeiro dos diplomas estabeleceu um regime excecional dirigido à gestão do problema colocado ao exercício do direito de sufrágio pelos cidadãos em situação de confinamento (profilático ou motivado por contágio), admitindo a possibilidade de votação antecipada com recolha dos votos no local onde o eleitor se encontrasse a cumprir o confinamento.

Com o objetivo de estabelecer um regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado pelos eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da referida pandemia, no respetivo domicílio ou noutro local definido pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021, foi aprovada a Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro.

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º *«os eleitores que, por força da pandemia da doença COVID-19, estejam em confinamento obrigatório, no respetivo domicílio ou noutro local definido ou autorizado pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar, podem votar antecipadamente, nos termos da presente lei, desde que se encontrem recenseados no concelho da morada do local de confinamento ou em concelho limítrofe»*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Prevê o n.º 2 do artigo 3.º que para o exercício desta modalidade de voto antecipado, *«a medida de confinamento obrigatório deve ter sido decretada pelas autoridades competentes do Serviço Nacional de Saúde, até ao décimo dia anterior ao sufrágio e por um período que inviabilize a deslocação à assembleia de voto»*; e que o *«domicílio registado no sistema de registo dos doentes com COVID-19 gerido pela Direção-Geral da Saúde (DGS) deve situar-se na área geográfica do concelho onde o eleitor se encontra inscrito no recenseamento eleitoral ou em concelho limítrofe»*.

De acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º, os eleitores que preencham os requisitos para exercer o voto antecipado devido a confinamento obrigatório podem requerer o seu exercício do direito de voto antecipado, *«através do registo em plataforma digital disponibilizada para o efeito pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, a partir do décimo e até ao final do sétimo dia anterior ao do sufrágio»* ou, ainda, na freguesia correspondente à morada do recenseamento.

Este regime não incluiu expressamente os cidadãos residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas. Assim sendo, e na sequência da alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro, que veio regulamentar o estado de emergência decretado pelo Presidente da República, *«ficam sujeitos a confinamento obrigatório os cidadãos residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas»*. Excecionalmente, e conforme o disposto no n.º 2 do mencionado artigo e diploma, aqueles cidadãos puderam deslocar-se para efeitos de exercício do direito de voto na eleição do Presidente da República, tendo devido recorrer, preferencialmente, à modalidade de voto antecipado em mobilidade.

Com o fim de alargar a possibilidade de votar nos respetivos locais de confinamento aos cidadãos residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas foi aprovado o Despacho n.º 714-E/2021, de 15 de janeiro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Estes cidadãos foram, assim, equiparados, para efeitos do exercício do direito de voto na eleição do Presidente da República, aos cidadãos eleitores em isolamento profilático, por determinação da autoridade de saúde ou de outros profissionais de saúde.

O segundo diploma, a referida Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro, por seu turno, sem o mesmo carácter excecional, introduziu algumas modificações de procedimentos (designadamente de constituição de secções e mesas de voto) visando aumentar a segurança e conforto dos eleitores no ato eleitoral, otimizando a gestão do ato eleitoral em contexto pandémico. Deste modo, as assembleias de voto das freguesias com um número de eleitores sensivelmente superior a 1000 passaram a ser divididas em secções de voto, por iniciativa da junta de freguesia ou da câmara municipal, de modo a que o número de eleitores seja adequado à realidade geográfica e aos locais de realização do ato eleitoral, procurando-se, sempre que possível, que não ultrapasse sensivelmente esse número.

I. e) Pareceres recebidos de entidade externas

Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA)

A ALRAA emitiu parecer favorável à iniciativa, por maioria, através da Comissão Especializada Permanente de Política Geral, em reunião realizada no dia 8 de março de 2021, com as seguintes posições das forças políticas representadas na Assembleia Legislativa:

- Abstenção – Grupos Parlamentares do PS e do PSD
- Desfavorável à iniciativa – Grupos Parlamentar do Chega
- Favorável à iniciativa – Grupo Parlamentar do BE
- Não emitiram parecer – Grupos Parlamentares do CDS-PP e do PPM



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM)

A ALRAM emitiu parecer desfavorável à iniciativa, por unanimidade, através da Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude, em 9 de março de 2021. Apesar de reconhecer mérito na tentativa de melhoria da participação cívica dos cidadãos eleitores, para aquele órgão as propostas *“revestem-se de uma enorme insegurança jurídica que não é admissível à luz do Estado de Direito Democrático e de um exercício do poder político que seja isento e transparente.”* Merecem reservas em particular o prazo curto para o requerimento do voto antecipado por cidadãos confinados (de apenas 48 horas), a diversidade de regimes de registo para esse efeito (gerando perda de uniformidade nos procedimentos),

Governo Regional da Região Autónoma dos Açores

O Governo Regional dos Açores emitiu parecer desfavorável à iniciativa a 8 de março de 2021, frisando em especial:

- a) O alargamento excessivo dos potenciais beneficiários do voto antecipado no domicílio;
- b) Necessidade de melhor articulação entre o Ministério da Administração Interna e as autoridades de saúde;
- c) Riscos decorrentes do Alargamento do horário de entrega dos votos antecipados;
- d) Dificuldades de constituição das mesas caso se opte por dois dias de votação seguidos;
- e) Necessidade de acautelar o período de quarentena dos boletins de voto;
- f) Necessidade de clarificação de referências ao voto antecipado em mobilidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)

A ANMP, em parecer de 9 de março de 2021, deu nota de que, estando de acordo com a necessidade de redução dos constrangimentos à participação eleitoral provocados pela pandemia, importa conservar a estabilidade da legislação eleitoral, adotando antes mecanismos de gestão do ato eleitoral que assegurem a sua normalidade.

Conselho Superior da Magistratura

O Conselho Superior da Magistratura emitiu parecer a 3 de março dando nota de que não se pronunciaria sobre opções de política legislativa que não respeitem à organização judiciária, matéria estatutária ou matéria relativa à administração da justiça.

Conselho Superior do Ministério Público

O Conselho Superior do Ministério Público emitiu parecer a 11 de março dando nota de que não se pronunciaria sobre opções de política legislativa nesta matéria.

Ordem dos Advogados

A Ordem dos Advogados emitiu parecer a 1 de março no qual reconhece não ser desejável em regra alterar o período ordinário de realização de atos eleitorais, mas reconhecendo igualmente a excecionalidade do período pandémico que se atravessa, concluindo que, com os dados conhecidos, não emitiria parecer quanto ao Projeto de Lei em análise, acrescentando que caso a Autoridade de Saúde competente considere que a situação de pandemia o justifique, o parecer seria positivo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Comissão Nacional de Eleições (CNE)

A CNE emitiu parecer a 16 de março de 2021 no qual sublinha algumas das dificuldades colocadas pelo projeto, em particular as seguintes:

- a) A votação em dois dias sequenciais suscita problemas ao nível da composição das mesas e desafios logísticos de monta na salvaguarda da segurança do material, com grande mobilização das forças de segurança;
- b) Alargamento do voto antecipado em confinamento desvirtuaria a sua excecionalidade e colocaria problemas logísticos aos municípios;
- c) Existência de prazos diversificados para inúmeros procedimentos (requerer voto, designação de delegados, recolha de votos, entre outros), pode gerar assimetrias;
- d) Suprime-se prazo para desinfeção e quarentena dos boletins de voto;
- e) Regime de voto antecipado mostra inconsistências no que respeita à forma de operar o seu alargamento;

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Sendo a Parte II do parecer, na qual o relator dispõe da possibilidade de manifestar a sua opinião política sobre as iniciativas legislativas em análise, de elaboração facultativa nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, o relator reserva a sua emissão para momento posterior, no quadro da discussão e análise da iniciativa em plenário.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE III - CONCLUSÕES

1. As Deputadas e o Deputado do Grupo Parlamentar do PAN tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 696/XIV/2.ª – “Assegura as condições adequadas para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais de 2021 em contexto da pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto”.
2. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 696/XIV/2.ª (PAN), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica referente ao Projeto de Lei n.º 696/XIV/2.ª elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 23 de março de 2021.

O Deputado Relator

(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão


(Luís Marques Guedes)

Projeto de Lei n.º 696/XIV/2.ª (PAN)

Assegura as condições adequadas para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais de 2021 em contexto da pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto

Data de admissão: 23 de fevereiro de 2021

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Helena Medeiros (BIB), Maria Leitão e Luísa Colaço (DILP), Sónia Milhano (DAPLEN) e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 5 de março de 2021

I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

O presente Projeto de Lei, apresentado por Deputados do Grupo Parlamentar do PAN, preconiza a introdução de “*mudanças de pormenor*” (nas palavras dos proponentes) no [Regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado para os eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021](#)¹, aprovado pela Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e na [Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais](#) (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1 e 2/2017, de 2 de maio, 3/2018 de 17 de agosto, 1-A/2020, de 21 de agosto, e 4/2020, de 11 de novembro), tendo em vista prevenir “*falhas identificadas no âmbito das eleições presidenciais*”.

Em propostas normativas que apresentam como “*ponto de partida para uma ampla discussão na especialidade*”, os proponentes defendem a necessidade de, no próximo sufrágio para os órgãos das autarquias locais, a realizar em 2021, serem evitados os constrangimentos verificados nas eleições presidenciais de janeiro de 2021.

Nesse sentido, propõem que:

- por um lado, fique assegurado o alargamento da possibilidade de exercício antecipado do direito de voto a todos os eleitores residentes em estruturas residenciais para idosos, aos eleitores inseridos em grupos de risco (com mais de 70 anos, imunodeprimidos ou portadores de doença crónica) e aos eleitores com deficiência ou incapacidade; bem como a possibilidade de inscrição para votação antecipada até ao segundo dia anterior

¹ Todas as referências legislativas nacionais são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico ([Diário da República Eletrónico - DRE](#)), salvo indicação em contrário.

à eleição e de votação na véspera da eleição, para todos os cidadãos eleitores que, por força da pandemia da doença COVID-19, estejam em confinamento obrigatório, no respetivo domicílio ou noutro local definido ou autorizado pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar;

- e, por outro, que fique assegurada “a fluidez do processo eleitoral e seu espaçamento pelo maior número de dias possíveis”, através do alargamento do direito de voto em mobilidade a todos os eleitores impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição sem necessidade de invocação de impedimento profissional, e mediante a possibilidade de realização das eleições em dois dias.

Concretamente, a iniciativa promove (tal como resulta do quadro comparativo em anexo a esta nota):

- alterações e adiamentos à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, no sentido de, aproveitando esta providência legislativa pensada em 2020 para o exercício antecipado do direito de voto por eleitores em confinamento obrigatório, a tornar mais ampla no seu âmbito de aplicação, alargando não só o universo dos eleitores abrangidos por esta possibilidade, como alargando o direito de voto em mobilidade e permitindo a realização de eleições em dois dias, introduzindo alterações cirúrgicas na Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, para a conformar com aquela opção legislativa.

O Projeto de Lei em apreço contém quatro artigos preambulares: o primeiro definindo o respetivo objeto, o segundo e o terceiro promovendo alterações e adiamentos nas Leis Orgânicas supra identificadas e o quarto estabelecendo o início da sua vigência no dia seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Nos termos do [artigo 2.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#)² (Constituição), «a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania

² Disponível no sítio na Internet da Assembleia da República (www.parlamento.pt/)

popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa». A Lei Fundamental também consagra, por um lado, que «têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos» (n.º 1 do [artigo 49.º](#)); e, por outro, que «todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos» (n.º 1 do [artigo 50.º](#)), sendo que «ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local» (n.º 1 do [artigo 118.º](#)). Acresce mencionar o disposto no n.º 1 do [artigo 113.º](#) da Constituição que prevê que o sufrágio direto, secreto e periódico constitui a «regra geral de designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local».

Durante 2020 e 2021 foram realizadas, até à data, duas eleições gerais: em [25 de outubro de 2020](#), a Eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e, em [24 de janeiro de 2021](#), a Eleição para o Presidente da República.

Estas eleições ocorreram durante a pandemia da COVID-19, que veio a ser declarada em 11 de março de 2020, pela Organização Mundial da Saúde. Tendo sido considerado «necessário reforçar a cobertura constitucional a medidas mais abrangentes (...) para combater esta calamidade pública», o primeiro estado de emergência foi declarado, em Portugal, pelo [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#). O referente processo de vacinação teve início a 27 de dezembro de 2020, estando previsto que se prolongue por todo o ano de 2021, de acordo com o Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19, constante da [Portaria n.º 298-B/2020, de 23 de dezembro](#), desenvolvida pela [Norma n.º 002/2021, de 30 de janeiro de 2021](#), atualizada em 9 de fevereiro de 2021.

Com o objetivo de estabelecer um regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado pelos eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da referida pandemia, no respetivo domicílio ou noutro local definido pelas autoridades

de saúde que não em estabelecimento hospitalar, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021, foi aprovada a [Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro](#)³. Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º «os eleitores que, por força da pandemia da doença COVID-19, estejam em confinamento obrigatório, no respetivo domicílio ou noutro local definido ou autorizado pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar, podem votar antecipadamente, nos termos da presente lei, desde que se encontrem recenseados no concelho da morada do local de confinamento ou em concelho limítrofe». Prevê o n.º 2 do artigo 3.º que para o exercício desta modalidade de voto antecipado, «a medida de confinamento obrigatório deve ter sido decretada pelas autoridades competentes do Serviço Nacional de Saúde, até ao décimo dia anterior ao sufrágio e por um período que inviabilize a deslocação à assembleia de voto»; e que o «domicílio registado no sistema de registo dos doentes com COVID-19 gerido pela Direção-Geral da Saúde (DGS) deve situar-se na área geográfica do concelho onde o eleitor se encontra inscrito no recenseamento eleitoral ou em concelho limítrofe». De acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º, os eleitores que preencham os requisitos para exercer o voto antecipado devido a confinamento obrigatório podem requerer o seu exercício do direito de voto antecipado, «através do registo em plataforma digital disponibilizada para o efeito pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, a partir do décimo e até ao final do sétimo dia anterior ao do sufrágio» ou, ainda, na freguesia correspondente à morada do recenseamento.

Este regime não incluiu expressamente os cidadãos residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas. Assim sendo, e na sequência da alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do [Decreto n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro](#), que veio regulamentar o estado de emergência decretado pelo Presidente da República⁴, «ficam sujeitos a confinamento obrigatório os cidadãos residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas». Excecionalmente, e conforme o disposto no n.º 2 do mencionado artigo e diploma,

³ [Trabalhos preparatórios](#).

⁴ O [Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro](#), declarou o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, tendo o mesmo vindo a ser renovado sucessivas vezes.

aqueles cidadãos puderam deslocar-se para efeitos de exercício do direito de voto na eleição do Presidente da República, tendo devido recorrer, preferencialmente, à modalidade de voto antecipado em mobilidade. Com o fim de alargar a possibilidade de votar nos respetivos locais de confinamento aos cidadãos residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas foi aprovado o [Despacho n.º 714-E/2021, de 15 de janeiro](#). Estes cidadãos foram, assim, equiparados, para efeitos do exercício do direito de voto na eleição do Presidente da República, aos cidadãos eleitores em isolamento profilático, por determinação da autoridade de saúde ou de outros profissionais de saúde.

Importa também mencionar que a [Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro](#)⁵, veio alargar o voto em mobilidade, tendo uniformizado normas sobre a realização de atos eleitorais e referendários. Deste modo, as assembleias de voto das freguesias com um número de eleitores sensivelmente superior a 1000 passaram a ser divididas em secções de voto, por iniciativa da junta de freguesia ou da câmara municipal, de modo a que o número de eleitores seja adequado à realidade geográfica e aos locais de realização do ato eleitoral, procurando-se, sempre que possível, que não ultrapasse sensivelmente esse número.

A matéria relativa à eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais é regulada pela [Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto](#)^{6,7} (LEOAL). Dispõem os n.ºs 1 e 2 do [artigo 15.º](#) que «o dia da realização das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais é marcado por decreto do Governo com, pelo menos, 80 dias de antecedência», sendo que as «eleições gerais se realizam entre os dias 22 de setembro e 14 de outubro do ano correspondente ao termo do mandato». Acrescenta o n.º 3 do mesmo artigo que «a marcação do dia da votação suplementar a que haja lugar por razões excecionais previstas na presente lei compete ao presidente da câmara municipal». A redação deste último número foi introduzida pela [Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro](#)⁸, diploma

⁵ [Trabalhos preparatórios](#).

⁶ [Trabalhos preparatórios](#).

⁷ Versão consolidada.

⁸ [Trabalhos preparatórios](#).

que transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública.

Cumprе referir que a LEOAL foi abrangida pela alteração profunda ao regime do exercício do voto antecipado operada pela [Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro](#)⁹, tendo alargado o âmbito e o universo de cidadãos eleitores abrangidos por esta possibilidade de votação. Foi introduzida, nomeadamente, a possibilidade de os cidadãos não integrados nas situações profissionais previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do [artigo 117.º](#) poderem passar a votar antecipadamente, desde que façam prova de que no dia da eleição se encontram impedidos de se deslocar à assembleia de voto, por força de representação de qualquer pessoa coletiva dos setores público, privado ou cooperativo, das organizações representativas dos trabalhadores ou de organizações representativas das atividades económicas, ou, ainda, por imperativo decorrente das suas funções profissionais. «Destaca-se, porém, a intenção do legislador em não contemplar nesta possibilidade os cidadãos que se encontram deslocados por motivos de férias e ou lazer. Refira-se, ainda, que o alargamento das situações abrangidas pelo exercício do voto de forma antecipada operado pela LO n.º 3/2010 não abrangeu, ainda assim, os eleitores deslocados no estrangeiro por motivos profissionais, os quais ficam impossibilitados de exercer o direito de sufrágio nestas eleições em território estrangeiro. Acreditamos que a falta de implementação de uma solução que viabilizasse o voto de eleitores deslocados por motivos profissionais no estrangeiro se deveu sobretudo à enorme dificuldade prática que seria organizar e fazer chegar ao estrangeiro os boletins de voto correspondentes três de quase quatro mil eleições em que o cidadão é chamado a exercer o seu direito»¹⁰.

Nestas eleições, os órgãos a eleger são a câmara municipal, a assembleia municipal e a assembleia da freguesia, sendo que em Portugal existem 308 municípios e 3092 freguesias. Nas últimas eleições para os órgãos das autarquias locais realizadas em 2017, foram atribuídos 2074 mandatos para as [câmaras municipais](#), 6461 para as

⁹ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁰ [Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, anotada e comentada](#), Jorge Miguéis, Carla Luís, João Almeida e outros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2014, pág. 318.

[assembleias municipais](#) e 27019 para as [assembleias de freguesia](#). As listas de candidatos devem conter um número de candidatos efetivos igual ao dos mandatos a preencher no órgão a que se candidatam (ou seja, ao número de membros do órgão) e um número de candidatos suplentes não inferior a um terço dos candidatos efetivos, arredondado por excesso, pelo que o número total de candidatos é, consequentemente, muito elevado.

Dada a atual situação epidemiológica e a existência de milhares de candidatos aos três órgãos autárquicos, a presente iniciativa propõe alterar a redação dos artigos [117.º](#) e [118.º](#) da [Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto](#)¹¹, retificada pela [Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de dezembro](#), alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs [5-A/2001, de 26 de novembro](#), [3/2005, de 29 de agosto](#), [3/2010, de 15 de dezembro](#), e [1/2011, de 30 de novembro](#), [Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho](#), e pelas Leis Orgânicas n.ºs [1/2017, de 2 de maio](#), [2/2017, de 2 de maio](#), [3/2018, de 17 de agosto](#), [1-A/2020, de 21 de agosto](#), e [4/2020, de 11 de novembro](#). Até à data, os artigos 117.º e 118.º da LEOAL só sofreram alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro. O projeto de lei visa, ainda, alterar de forma transversal a Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, alargando aos eleitores, residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas; imunodeprimidos ou portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde, devam ser considerados de risco, maiores de 70 anos, que se encontrem recenseados no concelho da morada de residência ou em concelho limítrofe; e, com deficiência ou incapacidade definida nos termos do disposto na alínea a), do número 2, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto¹², na sua redação atual, que institui a obrigatoriedade de prestar atendimento prioritário às pessoas com deficiência ou incapacidade, pessoas idosas, grávidas e pessoas acompanhadas de crianças de colo, por todas as entidades públicas e privadas que prestem atendimento

¹¹ O [acórdão n.º 243/2002](#), do Tribunal Constitucional, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do artigo 136.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, na parte em que se referem ao Ministro da República.

¹² Versão consolidada.

presencial ao público, desde que em todos estes casos os eleitores se encontrem recenseados no concelho da morada de residência ou em concelho limítrofe.

Por último, importa referir que sobre a matéria relativa a eleições autárquicas, podem ser consultados os *sites* da [Comissão Nacional de Eleições](#) e da [Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna](#).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, se encontra pendente a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria conexa com a do Projeto de Lei em apreço na presente nota:

- Projeto de Lei n.º 676/XIV (PSD) - [Regime excecional e temporário, no âmbito da situação epidemiológica provocada pelo vírus sars-cov2 e pela doença covid-19, de marcação das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais a realizar em 2021](#)

Também incidindo em normas da legislação eleitoral autárquica, ainda que com escopo diverso, a mesma base indica como pendentes as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 690/XIV (CDS-PP) - [11.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto \(Regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais\), em matéria de candidaturas propostas por Grupos de Cidadãos Eleitores](#)

- Projeto de Lei n.º 694/XIV (PAN) - [Assegura a suspensão de vigência das alterações que limitam os direitos de candidatura dos pequenos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, aprovadas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, durante o ano de 2021, e procede à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto](#)

- Projeto de Lei n.º 242/XIV (BE) - [Procede à nona alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na atual Legislatura, foi aprovada a [Lei Orgânica n.º 1/2020, de 21 de agosto](#), que operou a nona alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, a qual teve origem no [Projeto de Lei n.º 226/XIV \(PSD\)](#) - 9.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição para os órgãos das autarquias locais.

Em matéria eleitoral foram apreciadas e aprovadas outras iniciativas, de que se destacam as seguintes, que deram origem à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de Novembro - [Regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado para os eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021](#), principal objeto das alterações preconizadas na presente iniciativa:

- 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 noutro local definido pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar;*

- o [Projeto de Lei n.º 505/XIV/1.ª](#) (PSD) - *Alarga o voto antecipado aos eleitores que se encontrem em confinamento obrigatório no âmbito de uma situação de grave risco para a saúde pública, procedendo à vigésima segunda alteração à Lei Eleitoral do Presidente da República, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, à décima sétima alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, à décima alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição para os titulares dos órgãos das autarquias locais, à sétima alteração à Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril (Lei Orgânica do regime do referendo), à primeira alteração ao Regime jurídico do referendo regional na Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2015, de 12 de fevereiro, e à quarta alteração ao Regime jurídico do referendo local, aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto*

De destacar ainda 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*, que deu origem à [Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro](#) - *Alarga o voto em mobilidade e uniformiza normas sobre a realização de atos eleitorais e referendários, alterando as 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*.

Na Legislatura anterior foram apreciados e discutidos conjuntamente os Projetos de Lei n.ºs [308/XIII/2.ª \(BE\)](#) - *Procede à sexta alteração à lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais, aprovada pela lei orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto*, [318/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) - *Altera a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais), em matéria de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores*, e [328/XIII/2.ª \(PS\)](#) - *6.ª Alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, simplificando e clarificando as condições de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos e alargando o âmbito de aplicação da Lei da Paridade*, foram também discutidos conjuntamente, tendo dado origem à [Lei Orgânica n.º 1/2017, de 02 de maio](#), *Sexta alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais)*.

Deu origem à [Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2 de maio](#) - *Sétima alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais)* o [Projeto de Lei n.º 433/XIII/2.ª \(PS, PSD, BE e PCP\)](#) – *“Alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, e alterada pelas Leis Orgânicas n.º 5-A/2001, de 26 de novembro, n.º 3/2005, de 29 de agosto, n.º 3/2010, de 15 de dezembro, e n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.”*

Também alterando a Lei Eleitoral para as autarquias, deram origem à [Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto](#), que *“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” as seguintes iniciativas:

- [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 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)”;
- [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”;

Foram ainda, na mesma Legislatura, apreciadas as seguintes iniciativas legislativas, sem que tenham sido aprovadas:

- [Projeto de Lei n.º 756/XIII/3.ª \(PSD\)](#) - 21.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República, 16.ª alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, 8.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, 7.ª alteração à Lei Orgânica do Regime do Referendo, aprovada pela Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril, e 3.ª alteração ao Regime Jurídico do Referendo Local, aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, adequando as

incapacidades eleitorais ativas ao novo regime civil das incapacidades, tendo sido rejeitado, em votação da generalidade, ocorrida a 18-07-2018, com os votos contra do PS, BE, PCP, PEV, a abstenção do PAN e os votos a favor do PSD, CDS-PP;

- [Projeto de Lei n.º 63/XIII/1.ª \(PSD e CDS-PP\)](#) - *21ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República, 16ª alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, 6ª alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, e 3ª alteração ao Regime Jurídico do Referendo Local, aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, adequando as incapacidades eleitorais ativas ao novo regime civil das incapacidades, o qual foi rejeitado, em votação na especialidade, ocorrida a 20-07-2016, com os votos contra do PS, BE, PCP e PEV, a abstenção do PAN e os votos a favor do PSD, CDS-PP.*

Na XII Legislatura, foram apreciadas, sobre a matéria conexa, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 519/XII/3.ª \(PS\)](#) - *Procede à 20.ª alteração da Lei Eleitoral do Presidente da República, constante do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, à 15.ª alteração da Lei Eleitoral da Assembleia da República, constante da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, à 5.ª alteração da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, constante da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, à 3ª alteração do Regime Jurídico do Referendo Nacional, constante da Lei nº 15-A/98 de 3 de Abril e à 2ª alteração do Regime Jurídico do Referendo Local, constante da Lei orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, consagrando o regime do exercício do voto antecipado relativamente aos funcionários diplomáticos e seus familiares, tendo o mesmo sido rejeitado na generalidade com os votos contra do PSD, CDS-PP, PCP e PEV, abstenção do BE e o voto a favor do PS;*
- [Projeto de Lei n.º 965/XII/4.ª \(BE\)](#) - *Altera as Leis Eleitorais, permitindo o voto antecipado a doentes que estejam impossibilitados de se deslocar, ou de se deslocar pelos seus próprios meios, às mesas de voto, o qual caducou a 22-10-2015.*

Na XI Legislatura, sobre o exercício antecipado do direito de voto, foi apreciada e aprovada a [Proposta de Lei n.º 35/XI/1.ª \(GOV\)](#) - *Alarga e uniformiza o regime do exercício do voto antecipado nas eleições do Presidente da República, da Assembleia da República, dos órgãos das autarquias locais, do Parlamento Europeu e nos referendos nacional e local*, tendo dado origem à [Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro](#), a qual veio alterar o regime jurídico das eleições do Presidente da República, da Assembleia da República, dos órgãos das autarquias locais, do Parlamento Europeu e dos referendos nacional e local, designadamente alargando e uniformizando o regime do exercício antecipado do direito de voto.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Pessoas – Animais – Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento) que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

Refira-se ainda que a presente iniciativa contempla matérias que se enquadram no âmbito da alínea *a*) e primeira parte da alínea *l*) do artigo 164.º da Constituição, integrando, deste modo, o elenco de matérias de reserva absoluta de competência

legislativa da Assembleia da República. Acresce que, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, têm obrigatoriamente de ser votadas na especialidade pelo Plenário as matérias relativas às eleições dos titulares dos órgãos de soberania.

Em caso de aprovação, a lei que venha a resultar da presente iniciativa deve, assim, revestir a forma de lei orgânica e ser aprovada, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º e no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição, com recurso ao voto eletrónico (n.º 4 do artigo 94.º do Regimento). Deve ainda ser cumprido o procedimento previsto no n.º 5 do artigo 278.º da Constituição, que determina que *“O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República”*.

O projeto de lei deu entrada em 19 de fevereiro de 2021, foi admitido e, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) em 23 de fevereiro, tendo sido anunciado em reunião Plenária no dia 25 de fevereiro. A sua discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião Plenária do dia 25 de março, por arrastamento com o [Projeto de Lei n.º 676/XIV \(PSD\) - Regime excecional e temporário, no âmbito da situação epidemiológica provocada pelo vírus sars-cov2 e pela doença covid-19, de marcação das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais a realizar em 2021](#).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário¹³ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo de apreciação na especialidade ou na fase de redação final.

¹³ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Assim, cumpre referir que o título do projeto de lei em apreciação – **Assegura as condições adequadas para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais de 2021 em contexto da pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto** - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento.

Tratando-se de um ato de alteração, indica no título as leis alteradas, fazendo menção ao número de ordem de alteração respetiva, e elenca no articulado, no artigo relativo ao objeto, os diplomas que introduziram alterações anteriores à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (a Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, ainda não sofreu qualquer modificação). Desta forma, mostra-se observado o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, nos termos do qual *“Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*. Não decorrendo desta norma a necessidade de ser indicado no título o número de ordem de alteração, sugere-se que esta informação passe a constar do artigo relativo ao objeto, o que permitirá simplificar e tornar menos extenso o título.

Assim, em caso de aprovação da presente iniciativa, sugere-se o seguinte aperfeiçoamento do título:

«Assegura as condições adequadas para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais de 2021 em contexto da pandemia da doença COVID-19, alterando as Leis Orgânicas n.ºs 3/2020, de 11 de novembro, e 1/2001, de 14 de agosto».

O n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário determina que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações, sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, a leis orgânicas. Não obstante, o projeto de lei em análise não prevê a republicação de nenhuma das leis alteradas.

Refira-se ainda que, em caso de aprovação, a presente iniciativa toma a forma de lei orgânica, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* e fazer

referência expressa à sua natureza, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 3 do artigo 9.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, dispõe o artigo 4.º do projeto de lei que a mesma ocorrerá no dia seguinte ao da publicação, mostrando-se por isso em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei referida.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

Enquadramento internacional

- Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha, França e Itália.

ESPAÑA

A [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General](#)¹⁴, vem dar cumprimento aos artigos 23¹⁵ e 81¹⁶ da [Constituição](#), regulando um conjunto de matérias comuns às eleições realizadas por sufrágio universal direto, bem como o processo das diferentes eleições e o direito penal eleitoral.

¹⁴ Versão consolidada, disponível no portal www.boe.es

¹⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 23 da Constituição, os cidadãos têm o direito de participar nos assuntos públicos, diretamente ou através de representantes, livremente eleitos em eleições periódicas por sufrágio universal.

¹⁶ Prevê o n.º 1 do artigo 81 da Constituição que assumem a forma de lei orgânica as relativas ao desenvolvimento dos direitos fundamentais e das liberdades públicas, as que aprovam os estatutos de autonomia e o regime eleitoral geral e as demais previstas na Constituição.

Para fazer frente à pandemia de COVID-19, a Espanha declarou o estado de emergência através do [*Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*](#)¹⁷, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, situação que se prolongou até 21 de junho de 2020. Em outubro de 2020, tornou a ser declarado o estado de emergência através do [*Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre*](#), por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, até 9 de novembro de 2020, prorrogado através do [*Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre*](#), até ao próximo dia 9 de maio de 2021.

À semelhança do decretado em março de 2020, o *Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre*, contém diversas medidas limitativas, para fazer face ao aumento dos números de infetados e conter a propagação da infeção por SARS-CoV-2, nomeadamente restrições à circulação e ajuntamento de pessoas.

Na sua [*disposición adicional primera*](#), prevê-se a manutenção da realização das eleições para os parlamentos de comunidades autónomas que sejam convocadas¹⁸.

FRANÇA

A [*Constituição francesa*](#) prevê, no seu [*artigo 3*](#), o sufrágio – que pode ser direto ou indireto, mas é sempre universal, igual e secreto – como forma de exercício da soberania.

As normas eleitorais estão coligidas no [*Code Electoral*](#), que regula as diversas eleições que se realizam em território francês, contendo as regras sobre as condições de elegibilidade, inelegibilidade e incompatibilidades dos candidatos, o financiamento das campanhas e a realização do escrutínio, para além das normas penais e de contencioso eleitoral.

¹⁷ Diploma que deixou de estar vigente com o fim do estado de emergência, em 21 de junho de 2020.

¹⁸ É o seguinte, o texto desta disposição: “*La vigencia del estado de alarma no impedirá el desenvolvimiento ni la realización de las actuaciones electorales precisas para la celebración de elecciones convocadas a parlamentos de comunidades autónomas*”.

Em cumprimento do seu calendário eleitoral¹⁹, estava prevista a realização, durante o mês de março de 2021, de eleições departamentais e regionais.

Nos termos do [artigo L192](#), o mandato dos conselheiros departamentais tem a duração de seis anos, podendo ser renovado, as eleições realizam-se em março, sendo convocadas em todos os departamentos para o mesmo dia. O mandato dos conselheiros regionais tem a mesma duração e a eleição ocorre em simultâneo com a dos conselheiros departamentais²⁰.

Através da [Loi n° 2021-191 du 22 février 2021](#) portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, as eleições foram adiadas para junho de 2021, devido à crise sanitária, sendo os mandatos em curso prolongados até essa altura. Por sua vez, o mandato daqueles que serão eleitos em junho de 2021 terminará em março de 2028.

Prevê o [artigo 3](#) desta lei que até 1 de abril de 2021 o Governo enviará ao Parlamento um relatório sobre o estado da pandemia de Covid-19, sobre os riscos sanitários a ter em conta e sobre as adaptações necessárias para a realização dos sufrágios e das respetivas campanhas eleitorais. Estas deverão iniciar-se a partir da terceira segunda-feira que precede a realização da primeira volta das eleições²¹.

Já em dezembro de 2020, através da [Loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020](#) relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales, tinham sido adiadas as eleições parciais relativas aos lugares que ficassem vagos até 13 de março de 2021 dos conselhos municipais, do conselho da metrópole de Lyon e dos conselhos d'arrondissements. Nos termos do [artigo 1](#), estas eleições devem ser organizadas assim que a situação o permitir ou, no mais tardar, até 13 de junho de 2021. Idêntica previsão consta do artigo único da [Loi organique n° 2020-1669 du 24 décembre 2020](#) relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles.

ITÁLIA

¹⁹ Disponível em [Quelles sont les dates des prochaines élections ? \(interieur.gouv.fr\)](https://interieur.gouv.fr)

²⁰ Cfr. [artigo L336](#) do *Code Electoral*.

²¹ [Artigo 7](#) da lei.

Em outubro de 2020, o Governo italiano aprovou o [*Decreto-Legge 7 ottobre 2020, n. 125, Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19*](#) ((, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020)) e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020 ((, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale))²², prorrogando até 31 de janeiro de 2021 o estado de emergência que tinha sido declarado através do [*decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*](#).

No mesmo diploma, adiou as eleições nos municípios cujos órgãos tinham sido dissolvidos nos termos do artigo 143 da lei sobre a organização das entidades locais, aprovada pelo [*decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*](#).

Estas eleições estavam agendadas para 22 e 23 de novembro de 2020, mas n.º 4-terdecies do artigo 1 daquele *decreto-legge* prevê que as mesmas possam realizar-se até 20 de maio de 2021, prorrogando-se o mandato dos órgãos eleitos até essa altura. Por sua vez, o n.º 4-quinquiesdecies do mesmo artigo adia até 1 de março de 2021 as eleições dos presidentes das províncias e dos conselhos provinciais previstas na alínea d-bis) do n.º 1 do artigo 1 do [*decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*](#).

V. Consultas e contributos

Em 24 de fevereiro de 2021, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 20 dias, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, alterada pela Lei n.º 3/2021, de 22 de janeiro.

²² Texto consolidado, retirado do portal www.normattiva.it

Na mesma data, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, da Comissão Nacional de Eleições, da Direção para a área de Administração Eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa na Internet](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento Bibliográfico

Enquadramento Bibliográfico

CLEMENTI, Francesco - Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico : problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus) : una prima introduzione. **Federalismi.it**. [Em linha]. No 6 (mar. 2020), p. 216-222. [Consult. 25 set. 2020]. Disponível na intranet da

AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131308&img=16592&save=true>>

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar, a título de introdução, os problemas, experiências e perspetivas da votação eletrónica, numa análise comparada, tendo como fundo os desafios surgidos durante o painel: “Votação eletrónica: desafios e perspetivas em diferentes longitudes e latitudes”, realizado durante a conferência “*The new technologies and the future of public law*”, organizada pelo Italian Chapter of the International Society of Public Law - ICON-S.

O autor defende o voto eletrónico como um elemento essencial da democracia representativa, analisando-o à luz da pandemia provocada pelo COVID-19.

INTERNATIONAL IDEA - **Elections and Covid-19** [Em linha]. Stockholm : IDEA, 2020. [Consult. 25 set. 2020]. Disponível em WWW: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130388&img=15662&save=true>>

Resumo: A disseminação global da COVID-19 teve um impacto profundo na prestação de serviços públicos e eventos de rotina que são essenciais para sociedades inclusivas. Os processos eleitorais são um desses eventos e realizam-se dentro de um prazo definido pela Constituição, sendo um dos pilares dos valores e padrões democráticos. A realização de eleições é um processo comunitário e eventos comunitários intrinsecamente unem as pessoas - um processo que é contrário ao conselho informado para limitar a transmissão de um vírus, como aquele que causa COVID-19. Este documento técnico oferece uma visão geral inicial dos pontos-chave para administradores eleitorais, governos e organizações da sociedade civil na administração de eleições em meio à disseminação contínua de COVID-19.

RADJENOVIC, Anja ; MANKO, Rafal - **Coronavirus and elections in selected Member States** [Em linha]. Brussels : European Parliament, 2020. [Consult. 26 de fev. de 2021]. Disponível em WWW: <URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133492&img=20064&save=true>>.

Resumo: Este *briefing* apresenta uma panorâmica da forma como alguns países da União Europeia resolveram as situações de eleição e referendos durante a crise pandémica. O estudo apresenta uma abordagem às normas internacionais e *standards* que regulam a conduta apropriada de atos eleitorais e aborda a questão relativa ao adiamento ou não de uma eleição (vantagens e desvantagens). Contém um estudo de caso de alguns países da União Europeia (Alemanha, Espanha, França, Itália, Áustria e Polónia).

THE COMMONWEALTH - **Managing elections in the context of COVID-19** [Em linha] : **perspectives from the Commonwealth**. [S.l.] : The Commonwealth, 2020. [Consult. 26 de fev. de 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133493&img=20065&save=true>>.

Resumo: Este documento dirige-se aos órgãos de gestão eleitoral e a outras partes interessadas e pretende fornecer uma visão geral das muitas questões que necessitam ser consideradas ao administrar os processos eleitorais no contexto da pandemia por COVID-19. O estudo chama a atenção para o cuidadoso equilíbrio entre as medidas para proteger a saúde e a segurança dos cidadãos e a salvaguarda dos direitos e liberdades democráticas através da realização de eleições democráticas genuínas. Entre as diferentes conclusões do estudo para a gestão de eleições sobressaem: o primado dos direitos humanos, o primado do Estado de Direito, a construção e manutenção da confiança nas instituições democráticas e a proteção dos mais vulneráveis, entre outras.

Anexo

Quadro comparativo

Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro Regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado para os eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021	Projeto de Lei n.º 696/XIV
Artigo 1.º Objeto A presente lei estabelece um regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado pelos eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, no respetivo domicílio ou noutro local definido pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021	Artigo 1.º [...] A presente lei estabelece um regime excecional e temporário aos atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021.
Artigo 2.º Âmbito de aplicação A presente lei aplica-se a todos os atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021, com exceção de eleições para as	Artigo 2.º [...] A presente lei aplica-se a todos os atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021, com exceção de eleições para as

assembleias legislativas das regiões autónomas.	assembleias legislativas das regiões autónomas.
	Artigo 2.º-A Marcação e realização de atos eleitorais e referendários 1-Durante a vigência do regime aprovado pela presente Lei, excepcionalmente e em derrogação do disposto na lei aplicável ao ato eleitoral ou referendário em causa, os atos eleitorais e referendários poderão ser marcados e realizar-se em dois dias seguidos, recaindo em domingo ou feriado nacional e no dia imediatamente precedente ou subsequente. 2 – Terminadas as operações do primeiro dia de votações, a mesa da assembleia de voto elabora uma ata das operações efectuadas, da qual consta, obrigatoriamente, o número de eleitores que aí exerceram o direito de voto, nela se mencionando expressamente o nome do eleitor e o número do documento de identificação civil, anexando a relação nominal dos eleitores inscritos para votar naquela mesa, bem como quaisquer ocorrências que dela devam constar nos termos gerais. 3 – No período que intermedeia o fim do primeiro dia de votações e o início do segundo dia de votações, o material eleitoral,

	incluindo as urnas e os boletins de voto, permanece na respetiva mesa de voto, à guarda das forças de segurança.»
Artigo 3.º Voto antecipado para eleitores sujeitos a confinamento obrigatório 1 - Os eleitores que, por força da pandemia da doença COVID-19, estejam em confinamento obrigatório, no respetivo domicílio ou noutro local definido ou autorizado pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar, podem votar antecipadamente, nos termos da presente lei, desde que se encontrem recenseados no concelho da morada do local de confinamento ou em concelho limítrofe. 2 - Para o exercício desta modalidade de voto antecipado: a) A medida de confinamento obrigatório deve ter sido decretada pelas autoridades competentes do Serviço Nacional de Saúde, até ao décimo dia anterior ao sufrágio e por um período que inviabilize a deslocação à assembleia de voto; e b) O domicílio registado no sistema de registo dos doentes com COVID-19 gerido pela Direção-Geral da Saúde (DGS) deve situar-se na área geográfica do concelho onde o eleitor	Artigo 3.º [...] 1 - Podem votar antecipadamente, nos termos da presente lei: a) Os eleitores que, por força da pandemia da doença COVID-19, estejam em confinamento obrigatório, no respetivo domicílio ou noutro local definido ou autorizado pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar, nos termos do número seguinte e desde que se encontrem recenseados no concelho da morada do local de confinamento ou em concelho limítrofe; b) Os eleitores residentes em estruturas residenciais para idosos e em outras respostas dedicadas a pessoas idosas, desde que se encontrem recenseados no concelho da morada dessa residência ou em concelho limítrofe; c) Os eleitores imunodeprimidos ou portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da

se encontra inscrito no recenseamento eleitoral ou em concelho limítrofe.	autoridade de saúde, devam ser considerados de risco, designadamente os hipertensos, os diabéticos, os doentes cardiovasculares, os portadores de doença respiratória crónica, os doentes oncológicos e os portadores de insuficiência renal, que se encontrem recenseados no concelho da morada de residência ou em concelho limítrofe; d) Os eleitores maiores de 70 anos, que se encontrem recenseados no concelho da morada de residência ou em concelho limítrofe; e) Os eleitores com deficiência ou incapacidade definida nos termos do disposto na alínea a), do número 2, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, na sua redação atual, que se encontrem recenseados no concelho da morada de residência ou em concelho limítrofe. 2 - Para o exercício desta modalidade de voto antecipado pelos eleitores referidos na alínea a) do número anterior: a) [...]; b) [...].
--	--

Artigo 4.º	Artigo 4.º
Requerimento do exercício do direito de voto antecipado 1 - Os eleitores que se encontrem nas condições previstas no artigo anterior podem requerer o exercício do direito de voto antecipado, através do registo em plataforma digital disponibilizada para o efeito pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, a partir do décimo e até ao final do sétimo dias anteriores ao do sufrágio. 2 - O pedido de voto antecipado pode ainda ser efetuado na freguesia correspondente à morada do recenseamento por quem, mediante exibição de procuração simples, acompanhada de cópia do documento de identificação civil do requerente, represente o eleitor, devendo esse pedido ser, de imediato, inscrito na plataforma a que se refere o número anterior pelos serviços da autarquia. 3 - O requerimento depende de inscrição regular do eleitor no recenseamento eleitoral e de o seu nome figurar no sistema de registo dos doentes com COVID-19 ou de pessoas sujeitas a confinamento profilático gerido pela DGS, dele devendo constar a seguinte informação:	[...] 1 - Os eleitores que se encontrem nas condições previstas no artigo anterior podem, através do registo em plataforma digital do Ministério da Administração Interna, requerer o exercício do direito de voto antecipado: a) a partir do décimo e até ao final do segundo dias anteriores ao do sufrágio, no caso dos eleitores referidos na alínea a), do número 1, do artigo 3.º. b) a partir do décimo quarto e até ao final do sétimo dia anterior ao do sufrágio, no caso dos eleitores referidos nas alíneas b), c), d) e e), do número 1, do artigo 3.º. 2 - O pedido de voto antecipado pode ainda ser efectuado: a) através de linha de atendimento telefónico disponibilizada exclusivamente para esse efeito pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, devendo o pedido ser, de imediato, inscrito na plataforma a que se refere o número anterior pelos serviços da Secretaria-Geral;

a) Nome completo do eleitor; b) Data de nascimento; c) Número de identificação civil; d) Morada do local onde cumpre a medida de confinamento obrigatório a que está sujeito, que se deve situar na área geográfica do concelho onde se encontra inscrito no recenseamento eleitoral ou em concelho limítrofe; e) Contacto telefónico e, sempre que possível, endereço de correio eletrónico. 4 - A verificação dos requisitos que permitem aceder à modalidade excecional de voto antecipado é assegurada, oficiosa e automaticamente, mediante adequada interoperabilidade entre a Base de Dados do Recenseamento Eleitoral e o sistema de registo gerido pela DGS. 5 - A falta de algum dos requisitos exigidos pelo presente artigo impede o exercício do direito de voto antecipado nos termos da presente lei. 6 - As câmaras municipais, a quem compete assegurar localmente a modalidade de voto antecipado prevista na presente lei, acedem às inscrições dos eleitores dos seus	b) na freguesia correspondente à morada do recenseamento pelo requerente, salvo nos casos previstos na alínea a) e b) do número 1, do artigo 3.º, ou por quem, mediante exibição de procuração simples, acompanhada de cópia do documento de identificação civil do requerente, represente o eleitor, devendo esse pedido ser, de imediato, inscrito na plataforma a que se refere o número anterior pelos serviços da autarquia. 3 - O requerimento depende de inscrição regular do eleitor no recenseamento eleitoral e, no caso dos eleitores referidos na alínea a), do número 1, do artigo 3.º, de o seu nome figurar no sistema de registo dos doentes com COVID-19 ou de pessoas sujeitas a confinamento profilático gerido pela DGS, dele devendo em qualquer caso constar a seguinte informação: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) Morada do local onde cumpre a medida de confinamento obrigatório a que está sujeito ou onde será exercido o direito de voto antecipado nos termos da presente lei, que se
---	--

municípios em tempo real, através de meio eletrónico disponibilizado para o efeito, com vista a providenciarem a preparação e organização de toda a logística necessária. 7 - Os serviços da administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna providenciam em tempo, e através das forças de segurança, o envio do número suficiente de boletins de voto, de sobrescritos brancos e de sobrescritos azuis aos presidentes de câmaras onde haja eleitores registados para votar antecipadamente nos termos da presente lei.	deve situar na área geográfica do concelho onde se encontra inscrito no recenseamento eleitoral ou em concelho limítrofe; e) [...]. 4 - [...]. 5 - [...]. 6 - [...]. 7 - [...].
Artigo 5.º Delegados 1 - O presidente da câmara de cada município onde existam eleitores registados para votar antecipadamente notifica, no final do sétimo dia anterior ao do sufrágio, as candidaturas, partidos ou grupos de cidadãos eleitores, dando conhecimento da realização das operações de voto antecipado em mobilidade para eleitores sujeitos à medida de confinamento obrigatório, para que possam, querendo, nomear delegados seus para fiscalizarem as operações de voto	Artigo 5.º [...] 1 – Tendo em vista a possibilidade de nomeação delegados para a fiscalização das operações de voto antecipado ao abrigo da presente lei, o presidente da câmara de cada município onde existam eleitores registados para votar antecipadamente notifica as candidaturas, partidos ou grupos de cidadãos eleitores: a) no final do segundo dia anterior ao do sufrágio, sobre operações de voto antecipado em mobilidade para

antecipado, gozando de todas as imunidades e direitos previstos na lei para os delegados. 2 - A nomeação de delegados deve ser transmitida ao presidente da câmara municipal até ao sexto dia anterior ao do sufrágio e rege-se pelo disposto na lei aplicável ao ato eleitoral ou referendário em causa.	eleitores referidos na alínea a), do número 1, do artigo 3.º. b) no final do sétimo dia anterior ao do sufrágio, sobre operações de voto antecipado em mobilidade para os eleitores referidos nas alíneas b), c), d) e e), do número 1, do artigo 3.º. 2 - A nomeação de delegados deve ser transmitida ao presidente da câmara municipal até ao sexto dia anterior ao do sufrágio e rege-se pelo disposto na lei aplicável ao ato eleitoral ou referendário em causa, gozando os delegados nomeados de todas as imunidades e direitos previstos na lei.
Artigo 6.º Preparação das operações de votação 1 - Entre o quinto e o quarto dias anteriores ao do sufrágio ou referendo, o presidente da câmara dos municípios onde se encontrem os eleitores registados para votar antecipadamente nos termos da presente lei, em dia e hora previamente anunciados aos mesmos e aos delegados e fixados por meio de edital, também divulgado no sítio do município na Internet, desloca-se à morada indicada a fim de aí serem asseguradas as operações de votação.	Artigo 6.º [...] 1 – O presidente da câmara dos municípios onde se encontrem os eleitores registados para votar antecipadamente nos termos da presente lei, em dia e hora previamente anunciados aos mesmos e aos delegados e fixados por meio de edital, também divulgado no sítio do município na Internet, desloca-se à morada indicada a fim de aí serem asseguradas as operações de votação: a) No dia que antecede o do sufrágio ou referendo para os eleitores referidos

2 - O presidente de câmara municipal pode fazer-se substituir, para o efeito das diligências previstas no número anterior, por qualquer vereador do município ou funcionário municipal devidamente credenciado. 3 - Em função do número de eleitores inscritos podem ser constituídas várias equipas para a entrega e recolha dos boletins de voto antecipado. 4 - As operações de votação devem respeitar todas as recomendações fixadas para o efeito pela DGS, em articulação com os serviços da administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, podendo fazer-se representar as autoridades de saúde. 5 - Em casos excecionais decorrentes de impedimento de exercício de funções devido a confinamento dos próprios funcionários, pode recorrer-se ao mapa de pessoal de outra autarquia ou de serviços da administração central do Estado para constituição das equipas, após articulação entre a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, as autarquias e os serviços envolvidos.	na alínea a), do número 1, do artigo 3.º; b) Entre o quinto e o quarto dia anterior ao do sufrágio ou referendo para os eleitores referidos nas alíneas b), c), d) e e), do número 1, do artigo 3.º. 2 - [...]. 3 - [...]. 4 - [...]. 5 - [...].
--	--

Artigo 9.º Desinfeção dos sobrescritos com os votos 1 - Os sobrescritos com os votos recolhidos no âmbito das diligências a que se referem os artigos anteriores são sujeitos a desinfeção e quarentena em instalações próprias da câmara municipal durante 48 horas. 2 - O processo de desinfeção referido no número anterior, efetuado segundo as recomendações fixadas pela DGS, pode ser acompanhado por um elemento das autoridades de saúde pública. 3 - Durante a quarentena, os sobrescritos com os votos encontram-se à guarda do presidente da câmara municipal, que zela pela respetiva segurança.	Artigo 9.º [...] 1 - Os sobrescritos com os votos recolhidos no âmbito das diligências a que se referem os artigos anteriores são sujeitos a desinfeção e quarentena em instalações próprias da câmara municipal. 2 - [...]. 3 - [...].
Artigo 10.º Encaminhamento dos votos 1 - Cumprido o período de quarentena referido no artigo anterior, o presidente da câmara municipal providencia pela sua entrega às juntas de freguesia do concelho onde os eleitores se encontram inscritos, depois de divididos por lotes correspondendo às freguesias e respetivas mesas. 2 - A junta de freguesia destinatária dos votos recebidos remete-os aos presidentes das	Artigo 10.º [...] 1 - [...]. 2 - A junta de freguesia destinatária dos votos recebidos remete-os aos presidentes das mesas da assembleia de voto até às 17 horas do dia previsto para a realização do sufrágio, para os efeitos previstos na lei eleitoral ou reguladora do ato referendário.

mesas da assembleia de voto até às 8 horas do dia previsto para a realização do sufrágio, para os efeitos previstos na lei eleitoral ou reguladora do ato referendário.	
Artigo 11.º Direito subsidiário Em tudo o que não esteja especialmente regulado na presente lei aplicam-se, com as necessárias adaptações, as normas relativas às modalidades de voto antecipado em mobilidade e de voto antecipado por doentes internados e por presos previstas na lei eleitoral ou reguladora do ato referendário aplicável.	Artigo 11.º [...] Em tudo o que não esteja especialmente regulado na presente lei aplicam-se, com as necessárias adaptações, o disposto na lei aplicável ao ato eleitoral ou referendário em causa, nomeadamente as normas relativas às modalidades de voto antecipado em mobilidade e de voto antecipado por doentes internados e por presos previstas na lei eleitoral ou reguladora do ato referendário aplicável.»
Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais	
Artigo 117.º Requisitos 1 - Podem votar antecipadamente: a) Os militares, os agentes de forças e serviços de segurança interna e os bombeiros e agentes da protecção civil que no dia da realização da eleição estejam	Artigo 117.º [...] 1 - [...]: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) [...];

impedidos de se deslocar à assembleia de voto por imperativo inadiável de exercício das suas funções no País ou no estrangeiro; b) Os membros integrantes de delegações oficiais do Estado que, por deslocação ao estrangeiro em representação do País, se encontrem impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição; c) Os trabalhadores marítimos e aeronáuticos, bem como os ferroviários e os rodoviários de longo curso que por força da sua actividade profissional se encontrem presumivelmente deslocados no dia da realização da eleição; d) Os membros que representem oficialmente selecções nacionais, organizadas por federações desportivas dotadas de estatuto de utilidade pública desportiva, e se encontrem deslocados no estrangeiro, em competições desportivas, no dia da realização da eleição; e) Os eleitores que por motivo de doença se encontrem internados ou presumivelmente internados em estabelecimento hospitalar e impossibilitados de se deslocar à assembleia de voto; f) Os eleitores que se encontrem presos e não privados de direitos políticos.	e) [...]; f) [...]; g) Todos os eleitores não abrangidos pelas alíneas anteriores que pretendam exercer o seu direito de voto antecipadamente. 2 - [...]. 3 - [...].
--	---

g) Todos os eleitores não abrangidos pelas alíneas anteriores que, por força da representação de qualquer pessoa colectiva dos sectores público, privado ou cooperativo, das organizações representativas dos trabalhadores ou de organizações representativas das actividades económicas, e, ainda, outros eleitores que, por imperativo decorrente das suas funções profissionais, se encontrem impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição. 2 - Podem ainda votar antecipadamente os estudantes de instituições de ensino inscritos em estabelecimentos situados em distrito, região autónoma ou ilha diferentes daqueles por onde se encontram inscritos no recenseamento eleitoral. 3 - Para efeitos de escrutínio só são considerados os votos recebidos na sede da junta de freguesia correspondente à assembleia de voto em que o eleitor deveria votar até ao dia anterior ao da realização da eleição.	
Artigo 118.º Modo de exercício do direito de voto antecipado por razões profissionais 1 - Qualquer eleitor que esteja nas condições previstas nas alíneas a), b), c), d)	Artigo 118.º Modo de exercício do direito de voto antecipado 1 - [...].

e g) do n.º 1 do artigo anterior pode dirigir-se ao presidente da câmara do município em cuja área se encontre recenseado, entre o 10.º e o 5.º dias anteriores ao da eleição, manifestando a sua vontade de exercer antecipadamente o direito de sufrágio. 2 - O eleitor identifica-se pela forma prevista nos n.os 1 e 2 do artigo 115.º e faz prova do impedimento invocado através de documento assinado pelo seu superior hierárquico, pela entidade patronal ou outro que comprove suficientemente a existência do impedimento ao normal exercício do direito de voto. 3 - O presidente da câmara entrega ao eleitor os boletins de voto e dois sobrescritos. 4 - Um dos sobrescritos, de cor branca, destina-se a receber os boletins de voto e o outro, de cor azul, a conter o sobreescrito anterior e o documento comprovativo a que se refere o n.º 2. 5 - O eleitor preenche os boletins que entender em condições que garantam o segredo de voto, dobra-os em quatro, introduzindo-os no sobreescrito de cor branca, que fecha adequadamente. 6 - Em seguida, o sobreescrito de cor branca é introduzido no sobreescrito de cor azul	2 - O eleitor identifica-se pela forma prevista nos n.os 1 e 2 do artigo 115.º e, quando aplicável, faz prova do impedimento invocado através de documento assinado pelo seu superior hierárquico, pela entidade patronal ou outro que comprove suficientemente a existência do impedimento ao normal exercício do direito de voto. 3- [...]. 4- [...]. 5- [...]. 6- [...]. 7- [...]. 8- [...]. 9- [...]. 10- [...].»
---	--

juntamente com o referido documento comprovativo, sendo o sobrescrito azul fechado, lacrado e assinado no verso, de forma legível, pelo presidente da câmara municipal e pelo eleitor.

7 - O presidente da câmara municipal entrega ao eleitor recibo comprovativo do exercício do direito de voto de modelo anexo a esta lei, do qual constem o seu nome, residência, número de bilhete de identidade e assembleia de voto a que pertence, bem como o respectivo número de inscrição no recenseamento, sendo o documento assinado pelo presidente da câmara e autenticado com o carimbo ou selo branco do município.

8 - O presidente da câmara municipal elabora uma acta das operações efectuadas, nela mencionando expressamente o nome, o número de inscrição e a freguesia onde o eleitor se encontra inscrito, enviando cópia da mesma à assembleia de apuramento geral.

9 - O presidente da câmara municipal envia, pelo seguro do correio, o sobrescrito azul à mesa da assembleia de voto em que o eleitor deveria exercer o direito de sufrágio, ao cuidado da respectiva junta de freguesia, até ao 4.º dia anterior ao da realização da eleição.

10 - A junta de freguesia remete os votos recebidos ao presidente da mesa da assembleia de voto até à hora prevista no n.º 1 do artigo 105.º.	
---	--