



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

EXMO. SENHOR  
PRESIDENTE DA COMISSÃO  
PARLAMENTAR DE ASSUNTOS  
EUROPEUS

Ofício n.º 552/XII/1ª – CACDLG /2013

Data: 24-04-2013

ASSUNTO: Envio de Relatórios – COM (2013) 126 e C (2013) 1303.

Para os devidos efeitos, junto se envia a V. Ex.ª os relatórios sobre as seguintes iniciativas europeias:

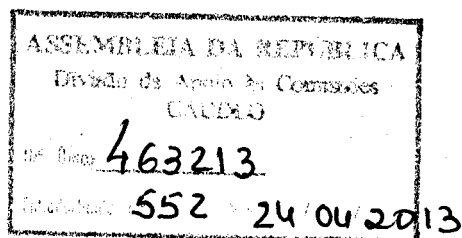
- *“Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Preparação das eleições europeias de 2014: reforçar um processo eleitoral democrático e eficaz – COM (2013)126”*
- *“Recomendação da Comissão de 12.3.2013 sobre o reforço da realização democrática e eficaz das eleições para o Parlamento Europeu - C (2013) 1303”*

que foram aprovados por unanimidade registando-se as ausências do PCP e do PEV, na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de 24 de abril de 2013.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Assembleia da República – Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias.

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO  
PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO  
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E  
AO COMITÉ DAS REGIÕES:**

Preparação das eleições europeias de 2014:  
reforçar um processo eleitoral democrático e eficaz.

**COM (2013) 126**

**Relator:** Deputado  
Luís Pita Ameixa



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR)**

**PARTE IV - CONCLUSÕES**

## PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a **Comunicação da Comissão Europeia [COM (2013) 126]** foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório, e versa sobre:

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES: Preparação das eleições europeias de 2014: reforçar um processo eleitoral democrático e eficaz.**

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Em geral

- **Objetivo da Iniciativa**

O ano de 2013 é o **Ano Europeu dos Cidadãos** (conforme **Decisão 1093/2012/UE**, do Parlamento Europeu e do Conselho), justamente porque assinala o vigésimo aniversário da instituição da **Cidadania da União**, positivada pelo Tratado de Maastricht.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Considerando que a realização de eleições para o Parlamento Europeu constitui uma das primaciais manifestações concretizadoras dessa cidadania, e considerando que 2014 será ano eleitoral ao nível europeu, a Comissão Europeia, em 12 de março de 2013, lança já um debate sobre o assunto, baseado em dois documentos:

- Uma Recomendação dirigida aos Estados-Membros e aos Partidos Políticos – **RECOMENDAÇÃO C (2013) 1303;**

- A presente Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, e ao Comité das Regiões, subordinada ao tema “Preparação das eleições europeias de 2014: reforçar um processo eleitoral democrático e eficaz” – **COMUNICAÇÃO COM (2013) 126.**

São seus objetivos conclusivos os de que:

a) Os eleitores devem ser informados da **filiação entre partidos nacionais e partidos europeus** antes e durante as eleições para o Parlamento Europeu;

b) Os Estados-Membros devem escolher uma **data comum para as eleições** do Parlamento Europeu, encerrando as assembleias de voto todas ao mesmo tempo;

c) Cada partido político europeu deve designar o seu **candidato ao cargo de Presidente da Comissão Europeia;**

d) Os partidos nacionais devem assegurar que durante os **tempos de antena** para as eleições do Parlamento Europeu informam os cidadãos sobre o candidato que apoiam para Presidente da Comissão Europeia e sobre o programa do candidato.

Em relação à Recomendação C (2013) 1303 nota-se a **diferença** de nela se propugnar que dos **boletins de voto** deva constar a filiação com os partidos políticos europeus, o que não consta na presente Comunicação COM (2013) 126.

- **Principais Aspetos**

A presente Comunicação vinca a sua ancoragem na cidadania europeia.

Invoca o Tratado de Lisboa na medida em que veio reforçar as bases democráticas da União e reforçar o papel do cidadão da UE como protagonista político.

Sublinha que os cidadãos estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu e que "...a dimensão «cidadãos» é reafirmada na nova definição dos membros do Parlamento Europeu como «representantes dos cidadãos da União» e não já simplesmente como «representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade».

É invocado o Relatório de 2010 sobre a cidadania da União *«Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos»*, o qual sublinhou a necessidade de reforçar a sensibilização dos cidadãos da UE em relação às eleições europeias, os seus direitos e o impacto das políticas da UE na sua vida quotidiana.

É também invocada a União Económica e Monetária, a qual suscita a questão da democracia europeia que deve sustentá-la, uma vez que a legitimidade democrática e a responsabilização são essenciais como condições de progresso da União Europeia nos diversos domínios.

A Comissão aponta o objetivo de **reforçar a dimensão europeia das eleições europeias**.

Para tanto é defendida uma maior integração e ligação mais patente das propostas políticas a sufrágio e facilitar a participação dos cidadãos nas eleições europeias de 2014.

## 2. Aspetos Relevantes

- **Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa;**

a) Num primeiro ponto é invocado um inquérito do Eurobarómetro sobre direitos eleitorais dos cidadãos da UE, realizado em Novembro de 2012, segundo o qual mais de 7 em cada 10 cidadãos da UE acreditam que, se os partidos políticos indicassem no material da sua campanha **em que partido político europeu estão filiados**, a participação eleitoral seria maior.

Segundo a Comissão, afigura-se que a predominância de temas nacionais nas eleições europeias relegam para segundo plano as questões de relevância para a UE e afetam negativamente a afluência às urnas nas eleições europeias.

O debate político nas eleições europeias apresenta-se com frequência como se se verificasse unicamente entre partidos nacionais.

Assim, é proposto que os Estados-Membros incentivem e facilitem no seu sistema eleitoral a prestação de informações ao eleitorado sobre as relações entre os partidos políticos nacionais e os partidos políticos europeus.

Ao mesmo tempo, os partidos políticos nacionais que participem nas eleições europeias devem tornar pública a sua filiação em partidos políticos europeus antes das eleições.

b) Um segundo ponto prende-se com a **data das eleições**.

É invocado que a existência de um dia de eleições europeias com assembleias de voto que encerram ao mesmo tempo refletiria melhor a participação comum

dos cidadãos em toda a União, como parte da democracia representativa em que se baseia a UE.

Em consequência, os Estados-Membros deveriam escolher uma **data comum** para as eleições do Parlamento Europeu, encerrando as assembleias de voto todas ao **mesmo tempo**.

c) Em terceiro lugar, recordando que o Presidente da Comissão passou a ser eleito pelo Parlamento Europeu, é proposto que **cada partido político deva indicar o seu candidato ao cargo de Presidente da Comissão durante o processo eleitoral**.

É lembrado que a Resolução do Parlamento Europeu de 22 de Novembro de 2012, sobre as eleições de 2014, insta os partidos políticos europeus a designarem os seus candidatos para a presidência da Comissão, observando que espera que os referidos candidatos desempenhem um papel de liderança na campanha eleitoral ao Parlamento, em especial apresentando pessoalmente o seu programa em todos os Estados-Membros da União.

Assim, acrescenta, sairá reforçada a legitimidade do Presidente da Comissão e, em termos gerais, a legitimidade democrática do processo de tomada de decisões da UE e também poderá contribuir para aumentar a taxa de participação nas eleições europeias.

d) Um quarto ponto propugna que os partidos políticos nacionais deveriam utilizar os meios de comunicação para prestar informações sobre os seus candidatos e programas europeus, nomeadamente nos seus **tempos de antena**.

e) Em quinto lugar, é referenciada a necessidade efetiva de se garantir aos cidadãos da UE que vivem num Estado-Membro diferente do seu o **direito de**



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

**voto e de elegibilidade** nas eleições europeias, nas mesmas condições do que os nacionais desse Estado.

O relatório da Comissão sobre as eleições europeias de 2009 apontou para a existência de problemas relacionados com o funcionamento destes procedimentos, cuja base é a Diretiva 93/109/CE.

Assim, é proposto criar uma única autoridade de contacto em cada Estado-Membro para maior facilidade de intercâmbio de dados com outros Estados-Membros; ter em conta os diferentes calendários eleitorais dos Estados-Membros aquando do intercâmbio de dados; e fornecer dados pessoais adicionais que se revelem necessários para permitir uma melhor identificação dos eleitores da UE inscritos nos cadernos eleitorais dos seus Estados-Membros de residência.

A Comissão chama ainda a atenção para a necessidade de se fazerem respeitar os direitos eleitorais dos cidadãos da UE que residem num Estado-Membro diferente do seu país de origem e, por outro lado, de se respeitarem os princípios eleitorais democráticos essenciais.

f) Em sexto lugar é destacado um caso especial em que os Tratados permitem **derrogar regras de igualdade** de tratamento entre cidadãos europeus de diferentes Estados-Membros.

Trata-se das situações em que os cidadãos eleitores da União residentes num determinado Estado-Membro do qual não sejam nacionais ultrapassem **20%** do número total de eleitores, o que está previsto artigo 22º, nº 2, do TFUE e no artigo 14º, nº 1, da Diretiva 93/109/CE.

Nesta situação encontra-se o **Luxemburgo**, onde a proporção de não nacionais é de **39,41%**.

Assim, é considerada admissível a restrição do Luxemburgo de exigir a residência por um mínimo de dois anos para poder votar e cinco anos para a elegibilidade.

g) Em sétimo lugar a Comissão sublinha a **escassa participação como candidatos** dos cidadãos europeus deslocados à eleição do Parlamento Europeu no Estado-Membro de destino.

Em 2009 apenas **81** cidadãos europeus se candidataram nessas condições.

A Comissão refere que uma das causas poderá residir nas dificuldades administrativas que por vezes se enfrentam nesses casos.

Ora, para aliviar esse problema a **Diretiva 2013/1/UE**, que produziu alterações à Diretiva 93/109/CE, veio introduzir modificações ao processo eleitoral, nomeadamente permitindo substituir a entrega de provas sobre a situação dos candidatos por uma declaração, a qual será depois verificada pelas autoridades.

- **Implicações para Portugal**

No que toca a Portugal, a eleição do Parlamento Europeu decorre ao abrigo da **Lei nº 14/87 de 29 de abril**, com as alterações entretanto sofridas.

Nos termos do seu **artigo 1º**, “A eleição dos deputados ao Parlamento Europeu eleitos em Portugal rege-se pela presente lei, pelas normas comunitárias aplicáveis e, na parte nelas não prevista ou em que as mesmas normas remetam para as legislações nacionais, pelas normas que regem a eleição de deputados à Assembleia da República, com as necessárias adaptações.”

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Esta lei estabelece ainda inelegibilidades e incompatibilidades próprias e específicas da realidade nacional, os requisitos de apresentação de candidatos e a competência do tribunal Constitucional para receber e aceitar as candidaturas, as normas de campanha eleitoral, bem como o ilícito e o contencioso eleitoral e a competência da Comissão Nacional de Eleições na divulgação, acompanhamento e garantia do processo eleitoral.

Sobre a marcação do ato eleitoral dispõe que: “O Presidente da República, ouvido o Governo e tendo em conta as disposições aplicáveis, marca a data das eleições com a antecedência de 60 dias.” (**artigo 7º**).

Regras específicas sobre a paridade de género, que constam da **Lei nº 3/2006 de 21 de Agosto**, também são aplicadas à constituição das listas de candidatos ao Parlamento Europeu em Portugal.

Realizando-se as próximas eleições para o Parlamento Europeu em 2014, há tempo suficiente para Portugal, se assim for entendido, alterar a sua legislação, de modo a acomodar as recomendações da Comissão.

Contudo, devem ser tidos em conta os condicionalismos constitucionais que possam ocorrer em alguns casos.

Por força da Constituição da República Portuguesa, constitui **reserva absoluta de competência legislativa** da Assembleia da República legislar em matéria eleitoral, nomeadamente nos termos da **alínea l) do artigo 164º**, sobre “Eleições dos titulares dos órgãos do poder local ou outras realizadas por sufrágio direto e universal, bem como dos restantes órgãos constitucionais” e, sobretudo, nos termos da **alínea p)**, sobre o “Regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com exceção da Comissão”.

A marcação da data da eleição do Parlamento Europeu é constitucionalmente **atribuída e reservada ao Presidente da República pelo artigo 133º, alínea b)**, da Constituição, ainda que remetendo para o quadro jurídico a exarar pela Assembleia da República na respetiva lei eleitoral.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O **artigo 15º, nº 5**, da Constituição Portuguesa já prevê a **capacidade eleitoral** ativa e passiva dos cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia residentes em Portugal, na eleição do Parlamento Europeu, o que está depois traduzido na lei eleitoral respetiva (**artigo 3º, nº 1, alínea c)** e **artigo 4º da Lei nº 14/79, de 29 de Abril**).

### PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR.

a) As propostas da Comissão parecem percorrer o bom sentido do aprofundamento da cidadania europeia a que o Tratado de Lisboa, assinado a 13 de Dezembro de 2007, veio, aliás, dar mais e maior expressão.

Portugal está comprometido com o reforço da identidade europeia por via dos tratados que ratificou, como expressa o **artigo 7º, nº 5**, da Constituição da República Portuguesa.

As recomendações da Comissão, em geral, merecem a nossa concordância e apoio, sem prejuízo do aprofundamento da reflexão sobre alguns pontos.

b) A apresentação e apoio a um **candidato a Presidente da Comissão**, sendo uma ideia interessante, não deve deixar de merecer aprofundada reflexão.

Desde logo personalizará mais o debate político e levará a influenciar o sentido de voto dos cidadãos mais por aspetos de personalidade do que por opções políticas de fundo.

É certo que se refere que os candidatos devem apresentar também o seu programa.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Porém, sabe-se como, em termos práticos, os eleitores tendem a influenciar-se mais pelos traços de personalidade dos candidatos do que pelo conhecimento dos conteúdos dos programas eleitorais.

Por outro lado, na verdade, os candidatos não o serão verdadeiramente ou não serão mais do que pré-candidatos eventuais.

Isto porque só o Conselho pode propor candidatos à eleição do Parlamento, nos termos do **artigo 17º, nº 7, do TUE**.

Na verdade, há, primeiramente, uma escolha do Conselho e, só depois, já condicionada por essa escolha, haverá a votação do Parlamento Europeu.

Ora, o Conselho funciona na lógica dos Governos e dos seus equilíbrios e não tanto na lógica dos Partidos Políticos, estes mais expressos pelo Parlamento, a quem se pede a indicação e apoio de um candidato pré-eleitoral a Presidente da Comissão.

Daqui pode decorrer que, em certas circunstâncias, a eleição do Presidente até possa vir a recair num não candidato pré-eleitoral.

Refira-se ainda que vai passar a haver uma **rotação** obrigatória dos membros da Comissão, segundo os seus Estados-Membros de origem, e que para ela conta também a nacionalidade do Presidente (**artigo 17º, nº 5 do TUE e artigo 244º do TFUE**).

Ora, essa regra de rotação também poderá, em certas circunstâncias, conflitar ou não se compaginar com os candidatos pré-eleitorais quanto à sua nacionalidade.

c) De entre as recomendações, uma que se afigura assaz problemática é a que propugna que a eleição decorra no **mesmo dia** e feche no mesmo horário.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Esta ideia é boa e faz parte dos parâmetros teóricos de uma eleição absolutamente limpa, pois só a votação simultânea e encerrada à mesma hora garante realmente uma votação totalmente livre de influência ou condicionamento potencialmente provocados pelo conhecimento, prévio ao ato de votar, de resultados parciais da eleição.

Se estiverem em causa candidatos a Presidente da Comissão, maior poderá ser essa incidência nefasta e indesejável.

É verdade que já existem regras de **marcação da data da eleição** num período de dias bastante aproximado e de **divulgação simultânea dos resultados**, designadamente o artigo 10º da **Decisão 76/787** (CECA, CEE, EURATOM, do Conselho, 20 Setembro 1976), com as atualizações posteriores, que dispõe:

*Artigo 10º*

- 1. As eleições para o Parlamento Europeu realizar-se-ão na data e horas fixadas por cada um dos Estados, dentro de um mesmo período compreendido entre a manhã de quinta-feira e o domingo imediatamente seguinte.*
- 2. Os Estados-Membros só podem comunicar oficialmente ao público os resultados dos seus escrutínios após o encerramento do acto eleitoral no Estado-Membro em que os eleitores tenham sido os últimos a votar no decurso do período referido no n.º 1.*

Sabe-se como os Estados-Membros seguem diferentes tradições nesta matéria, porventura de difícil conciliação, a principal das quais talvez seja a de a votação ocorrer em **dia útil ou não**.

Em Portugal, as diferentes eleições têm ocorrido sempre a um Domingo ou feriado nacional, de acordo com as leis eleitorais, e não parece fácil mudar isso, dada a incidências que teria ou poderia ter na afluência às urnas, na

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

conflitualidade com a ausência dos empregos face aos interesses das entidades patronais, acrescentando que o local de recenseamento e voto, em Portugal, coincide obrigatoriamente com a residência e esta nem sempre coincide com os locais de trabalho de muitos cidadãos que diariamente se deslocam para o efeito.

Talvez mudanças de sentido contrário, em outros Estados onde as eleições estão rotinadas em dias úteis, possam enfrentar simétricas dificuldades.

Não obstante, tem-se o propósito como bom *a priori*.

d) Para operarem, as recomendações talvez precisem de se alicerçar num instrumento jurídico pan-europeu que estabeleça um **mínimo** de regras aplicáveis à eleição, iguais em todos os Estados-membros, deixando para as legislações nacionais outras regras mais particularistas.

Isso tem apoio na disposição do **artigo 223º** do TFUE.

Talvez se justificasse como que um **Código Eleitoral Europeu**.

Este, a existir, devia abranger principalmente a eleição do Parlamento Europeu e a eleição das Autarquias Locais, que são aquelas onde é mais relevante a participação eleitoral, ativa e passiva, dos cidadãos europeus (**artigo 20º, nº 2, alínea b), e artigo 22º, do TFUE**).

Para o efeito seria de utilizar, porventura, a figura do **Regulamento**, de modo a aplicar-se diretamente em todos os Estados-Membros.

Subsidiariamente, a lei eleitoral de cada Estado-Membro regularia outros aspetos eleitorais que não deveriam ser tratados ao nível da União.

Entre um tão elevado número de Estados-Membros, com as suas diferenciadas tradições eleitorais e normas jurídicas em vigor, deve ser problemático igualizar



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

aspetos comuns apenas apelando à alteração das leis eleitorais nacionais, como parece ser o objetivo da Comissão.

Antes pelo contrário, talvez fosse preferível avançar através de um ato legislativo da União, respeitando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, o que nos parecia mais operativo para dar corpo aos objetivos da Comissão.

#### **PARTE IV - CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, conclui o seguinte:

1. A Comunicação da Comissão - COM (2013) 126 - visa a preparação da eleição do Parlamento Europeu de 2014.
2. Nomeadamente, defende uma maior explicitação da ligação entre os Partidos Políticos nacionais e europeus, o estabelecimento de uma data comum única para o ato eleitoral, e o anúncio pré-eleitoral de candidatos a Presidente da Comissão Europeia.
3. Relativamente a Portugal, compreende matéria da competência reservada da Assembleia da República.
4. A Comunicação da Comissão – COM (2013) 126 – não se constitui como um ato legislativo da União Europeia.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

5. O presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, é remetido à **Comissão de Assuntos Europeus** para os devidos efeitos.

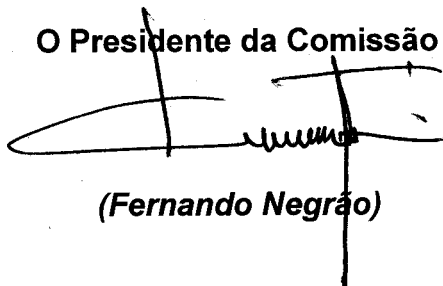
Lisboa e Palácio de S. Bento, 17 de abril de 2013

O Deputado Relator



(Luís Pita Amêixa)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)