



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 747/1ª – CACDLG (Pós RAR)/2008

Data: 17-09-2008

**ASSUNTO: Parecer do Projecto de Lei n.º 562/X/3ª (PS).**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao **Projecto de Lei n.º 562/X/3ª (PS)** – “*Alteração à Lei Eleitoral da Assembleia da República*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 17 de Setembro de 2008 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O Vice-Presidente da Comissão**

  
(António Filipe)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Único	277057
Entrada/Saida n.º	747 Data: 17/9/08



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJECTO DE LEI N.º 562/X/3ª – ALTERAÇÃO Á LEI ELEITORAL DA  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE I - CONSIDERANDOS

**I. a) Nota introdutória**

Um grupo de Deputados do Partido Socialista tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 18 de Julho de 2008, o **Projecto de Lei n.º 562/X/3ª** - *“Alteração à Lei Eleitoral da Assembleia da República”*.

Esta apresentação foi efectuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 21 de Julho de 2008, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respectivo parecer.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Foram, entretanto, solicitados pareceres à Direcção-Geral da Administração Interna – Administração Eleitoral e ao Conselho das Comunidades Portuguesas, aguardando-se o respectivo envio.

A discussão na generalidade do Projecto de Lei em apreço já se encontra agendada para o próximo dia 19 de Setembro de 2008.

### **I b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa**

O Projecto de Lei *sub judice* visa alterar a Lei Eleitoral da Assembleia da República (LEAR) no sentido de consagrar o voto presencial dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, em substituição do actual voto por correspondência.

Entendem os proponentes que “... *as eleições legislativas fora do território nacional devem realizar-se através de voto presencial e não de voto por correspondência*”, considerando que “... *só o voto presencial atesta que é o próprio eleitor que faz a escolha do candidato, garante a não intervenção de vontade alheia no processo eleitoral e assegura o sigilo do voto*” – cfr. exposição de motivos.

Referem, também, que “... *esta solução vai ao encontro do enquadramento legal já estipulado na lei eleitoral do Presidente da República, que introduziu o voto presencial dentro e fora do território nacional nas eleições presidenciais*” – cfr. exposição de motivos.

Neste sentido, a iniciativa vertente revoga o Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de Janeiro, que regula a “*Organização do Processo Eleitoral no Estrangeiro*” (cfr. artigo 3º do Projecto de Lei), consagrando, mediante alteração ao artigo 79º da LEAR, o voto presencial aos eleitores residentes no estrangeiro.

Esta alteração de fundo implicou ajustamentos na redacção dos artigos 20º, 25º, 41º,



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

43º, 47º, 48º, 95º, 107º e 108º da LEAR, bem como o aditamento, nesta mesma lei, dos artigos 40º-A, 42º-A, 54º-A, 106º-Ae 106º-B - cfr. artigos 1º e 2º do Projecto de Lei.

De entre as alterações propostas, destaque para o facto de a votação se iniciar no segundo dia anterior ao marcado para a eleição no território nacional e encerrar nesse dia, o que significa que os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro terão três dias para exercer presencialmente o seu direito de voto nos postos e secções consulares, nas delegações externas de ministérios e instituições públicas portuguesas, e ainda “*se estritamente necessário, noutros locais em que seja possível assegurar a fiscalização das operações eleitorais por delegados de, pelo menos, dois dos partidos ou coligações candidatos*”.

Destaque, ainda, para a introdução de um conjunto de regras processuais relativas ao apuramento parcial e intermédio no estrangeiro.

Esta iniciativa aproveita o ensejo para alargar a possibilidade de voto antecipado aos eleitores recenseados no território nacional e deslocados no estrangeiro, como militares, agentes militarizados e civis integrados em operações de manutenção de paz, cooperação técnico-militar ou equiparadas; médicos, enfermeiros e outros cidadãos integrados em missões humanitárias, como tal reconhecidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros; investigadores e bolseiros em instituições universitárias ou equiparadas, como tal reconhecidas pelo ministério competente; estudantes de escolas superiores, ao abrigo de programas de intercâmbio; bem como os cidadãos eleitores cônjuges ou equiparados, parentes ou afins que vivam com os referidos eleitores – cfr. alteração ao artigo 79º-A e aditamento do artigo 79º-D, realizados pelos artigos 1º e 2º do Projecto de Lei.

A iniciativa prevê, por último, que a entrada em vigor se faça “*no dia seguinte ao da sua publicação*” – artigo 4º do Projecto de Lei.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### I c) Enquadramento constitucional

Nos termos do artigo 14º da Constituição da República Portuguesa (CRP), “*Os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam da protecção do Estado para o exercício dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência do país*”.

Nas eleições para a Assembleia da República, a participação dos portugueses residentes no estrangeiro é admitida, dado que, nos termos do artigo 147º da CRP, “*A Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses*”.

A Constituição permite, assim, desde a sua versão originária, a participação de cidadãos residentes no estrangeiro na eleição do Parlamento.

Acresce referir que:

- O artigo 10º, n.º 1, da CRP, dispõe que “*O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição*”;
- O artigo 49º, n.º 2, da Lei Fundamental, estabelece que “*O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico*”; e que
- O artigo 113º, n.º 1, da CRP, determina que “*O sufrágio directo, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos electivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local*”.

Em anotação ao artigo 49º da CRP, os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>1</sup> defendem: “*A pessoalidade implica como regra a presencialidade, o exercício em assembleia do voto, com eleitores presentes uns perante os outros. O voto antecipado e o voto por correspondência só devem ser admitidos em situações excepcionais como os de doença ou de deslocação em serviço fora do local de residência. Mas a Constituição expressis verbis só*

---

<sup>1</sup> In Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 485.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*impõe o sufrágio presencial dos eleitores do Presidente da República em território nacional (artigo 121º, n.º 3)”.*

Também em anotação ao artigo 49º da Lei Fundamental, os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>2</sup> referem: “*Característica essencial do direito de sufrágio é o seu exercício pessoal (n.º 2), o que implica o princípio da **personalidade do voto**. O direito de voto é intransmissível e insusceptível de representação ou procuração, devendo o voto resultar imediatamente da manifestação de vontade do eleitor, sem intervenção de qualquer vontade alheia. Está, assim, proibido o voto por procuração ou em nome e em vez de outrem. Mas, este princípio constitucional torna problemática a solução a dar aos casos de pessoas com doença ou impossibilidade de praticar operações de voto (cegueira, amputação ou incapacidade motora das mãos, etc.), que terão de exercer o direito de voto assistidas por outrem da sua confiança.*

*Mas já não se afigura vedado, em absoluto, o voto por correspondência; pois aí é o próprio eleitor que efectua a escolha, embora sem carácter imediato e sem a garantia de sigilo e autonomia que o princípio da personalidade também abrange e que só o voto presencial garante (e que, por isso, obriga a limitar o voto por correspondência aos casos absolutamente necessários)”.*

Refira-se, ainda, o que, a este propósito, diz, o Dr. Jorge Lacão<sup>3</sup>: “*A regulação da forma presencial ou por correspondência do exercício do direito de voto dos residentes no estrangeiro compete à lei ordinária, nos termos constitucionais. A Constituição não prescreve nem proíbe soluções simétricas ou distintas para os vários actos eleitorais.”*

Distinguindo a personalidade do voto (que impede o voto por procurador ou representante) e a presencialidade do voto, e afirmando que o voto por correspondência é admitido pela Constituição (salvo nas eleições presidenciais), já os Pareceres da Comissão

---

<sup>2</sup> In Constituição da República Portuguesa Anotada – artigos 1º a 107º, Volume I, Coimbra Editora, p. 671.

<sup>3</sup> In Constituição da República Portuguesa, 4ª Revisão, Setembro de 1997, Texto Editora, p. 117.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Constitucional n.ºs 29/78, 34/79 e 27/82 – cfr. *Pareceres da Comissão Constitucional*, resp. vols. 7.º, p. 64, 10.º, p. 124, e 20.º, p. 254.

### **I d) Enquadramento legal**

Nos termos do artigo 3º da LEAL (Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/81, de 15 de Junho, pela Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, pela Lei n.º 14-A/85, de 10 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 de Fevereiro, pela Lei n.º 5/89, de 17 de Março, pela Lei n.º 18/90, de 24 de Julho, pela Lei n.º 31/91, de 20 de Julho, pela Lei n.º 55/91, de 10 de Agosto, pela Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro, pela Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, pela Lei n.º 35/95, de 18 de Agosto, pela Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 de Junho e pela Lei Orgânica n.º 2/2001, de 25 de Agosto), “*São eleitores da Assembleia da República os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer... no estrangeiro*”.

De acordo com o artigo 12º, n.º 4, da LEAR, “*Os eleitores residentes fora do território nacional são agrupados em dois círculos eleitorais, um abrangendo todo o território dos países europeus, outro o dos mais países..., e ambos com sede em Lisboa*”, sendo que a cada um destes círculos eleitorais “*correspondem dois deputados*” (cfr. 13º, n.º 3, da LEAR).

O Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de Janeiro, alterado pela Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, que regula a “*Organização do Processo Eleitoral no Estrangeiro*”, determina que “*O eleitor residente no estrangeiro exerce o direito de sufrágio pela via postal e junto das assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro*”, sendo que “*Apenas será admitido a votar o eleitor inscrito no caderno eleitoral existente no consulado de cereira ou secção consular a que pertence a localidade onde reside*” – cfr. artigo 5º, n.ºs 1 e 2.

Os emigrantes portugueses votam, assim, desde há mais de trinta anos, por correspondência nas eleições para a Assembleia da República.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A revisão constitucional de 1997 introduziu, no nosso ordenamento constitucional, o direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro na eleição do Presidente da República: o artigo 121º da CRP veio permitir a participação dos portugueses residentes no estrangeiro na eleição presidencial, quando até então, apenas participavam nessa eleição os cidadãos portugueses “*recenseados no território nacional*” (anterior artigo 124º).

Embora a Constituição só impusesse, como, de resto, continua hoje a impor, o voto presencial “*no território nacional*” (cfr. artigo 121º, n.º 3, da CRP), o legislador ordinário entendeu estender a regra da presencialidade aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro na eleição do Presidente da República.

Com efeito, a Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto, que deu concretização legal ao direito de voto dos emigrantes na eleição presidencial, veio estabelecer que “*o direito de voto é exercido presencialmente*” (cfr. artigo 70º, n.º 1).

Na origem desta lei, esteve, nomeadamente, um Projecto de Lei do PSD (n.º 152/VIII/1), que previa a possibilidade de voto por correspondência, e uma Proposta de Lei do Governo (n.º 19/VIII/1), que estabelecia a presencialidade do voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro. A posição defendida pelo PS acabou por vingar num esforço para a aprovação de uma lei que exigia, nos seus preceitos essenciais, maioria qualificada de dois terços. E naquela circunstância, a consagração legal da possibilidade de voto significou um alargamento dos direitos dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, uma vez que antes não podiam votar.

A regra da presencialidade manteve-se inalterada na última revisão ao regime jurídico da eleição do Presidente da República, operada pela Lei Orgânica n.º 5/2005, de 8 de Setembro, que procedeu ao alargamento do colégio eleitoral dos cidadãos residentes no estrangeiro.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### I e) Direito Comparado

Em Espanha, os cidadãos espanhóis residentes no estrangeiro, inscritos no Censo de Residentes Ausentes, só podem votar por correspondência<sup>4</sup>.

Em França, o voto por correspondência apenas é admitido na eleição da *Assemblée des Français de l'étranger*, a qual, por sua vez, elege 12 senadores que representam os franceses estabelecidos fora de França.

Na Alemanha, o voto por correspondência (*Briefwahl*) é possível, mesmo para não emigrantes, sem se ter que indicar qualquer razão; quase um quinto dos eleitores utilizou esta forma de voto em 2005<sup>5</sup>.

Na Áustria, a possibilidade geral de voto por correspondência passou a ser admitida desde 2007, depois de uma alteração na Constituição austríaca<sup>6</sup>.

Em Itália: “La legge sul voto degli italiani all'estero permette di votare per corrispondenza sia in occasione di elezioni politiche che in caso di referendum. In occasione delle elezioni politiche, si vota nella Circoscrizione Estero per eleggere 12 Deputati e 6 Senatori”<sup>7</sup>, sendo que, como é sabido, que o voto por correspondência já decidiu eleições legislativas.

No Reino Unido: “Any elector is entitled to request a postal vote (known as Postal voting on demand) without giving a reason”<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. Regime Eleitoral Geral - Lei Orgânica 5/1985, de 19 de Junho,

<sup>5</sup> [http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/19451612\\_kw05\\_briefwahl/index.html](http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/19451612_kw05_briefwahl/index.html)

<sup>6</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Briefwahl>

<sup>7</sup> [http://www.emilianoromagnolinelmondo.it/wcm/emilianoromagnolinelmondo/info\\_servizi/info\\_cittadinanza/votoestero.htm](http://www.emilianoromagnolinelmondo.it/wcm/emilianoromagnolinelmondo/info_servizi/info_cittadinanza/votoestero.htm)

<sup>8</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Postal\\_vote#United\\_Kingdom](http://en.wikipedia.org/wiki/Postal_vote#United_Kingdom)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na Suíça, o voto por correspondência é largamente admitido nas eleições nacionais e em quase todas as eleições cantonais e comunais<sup>9</sup>.

Há até nalguns países e eleições onde só existe voto por via postal (*All Postal Voting*), como a Nova Zelândia e alguns estados dos EUA; este sistema foi usado também no Reino Unido para algumas eleições e em várias regiões.

### PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

Portugal é um País com cerca de catorze milhões e meio de cidadãos.

Por vicissitudes históricas bem conhecidas, milhões de portugueses foram forçados a abandonar o território nacional para, em paragens espalhadas pelo mundo, encontrarem forma de prover o seu sustento e dos seus.

Nem por isso são menos portugueses que todos os outros.

É trágico para o País esquecer repetidamente quatro milhões e meio de cidadãos que são, e querem continuar a ser, portugueses.

O Projecto de Lei n.º 562/X, apresentado pelo Partido Socialista, afasta a possibilidade até agora permitida de os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro exercerem o seu direito de voto por correspondência nas eleições dos deputados à Assembleia da República.

Nos termos da Lei Eleitoral da Assembleia da República, os emigrantes portugueses residentes na Europa (Círculo da Europa) elegem dois Deputados e os residentes fora da Europa (Círculo Fora da Europa), outros dois. Em causa está, portanto, a **atribuição directa**

---

<sup>9</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Briefwahl>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**do mandato de quatro Deputados**, que representam o universo dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro.

Esta circunstância e esta realidade são profundamente diferentes do que acontece noutras eleições em que participam os emigrantes portugueses.

O que distingue a eleição dos Deputados à Assembleia da República das demais eleições em que participam os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro é precisamente o facto de, **nas eleições legislativas, estar em causa a directa representação dos emigrantes portugueses.**

Ou seja, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro são chamados a eleger directamente **os seus representantes** na Assembleia da República, **através de círculos eleitorais próprios e específicos, expressamente criados para esse efeito.**

Por isso, compreende-se a razão de ser da excepção que vigora nesta lei eleitoral, e que permite, neste caso, o voto por correspondência.

No Projecto de Lei ora em apreço, o PS quer impor aos eleitores residentes no estrangeiro o voto presencial, acabando com o voto por correspondência, forma pela qual os emigrantes portugueses elegem, há mais de trinta anos, os seus representantes na Assembleia da República.

Ao eliminar o voto por correspondência, obrigando o voto presencial aos eleitores residentes fora do território nacional, o PS restringe, de forma inaceitável, a participação política dos emigrantes portugueses.

Acresce que esta alteração ocorre, justamente, numa altura em que a reestruturação da rede consular implicou a extinção de postos consulares, o que não pode deixar de constituir acrescida dificuldade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na verdade, esta iniciativa do PS impõe que os emigrantes portugueses que queiram participar nas eleições à Assembleia da República, elegendo os Deputados do seu círculo eleitoral – Europa ou Fora da Europa –, tenham, muitas vezes, de percorrer longas distâncias, nalguns casos, milhares de quilómetros, quando hoje o podem fazer, de forma mais acessível, por correspondência.

Numa época em que o objectivo a alcançar é o do combate ao fenómeno da abstenção e de incentivo à participação política dos cidadãos através do exercício do direito de voto, o PS actua em sentido inverso, em sinal diametralmente oposto, impedindo que os emigrantes portugueses votem por correspondência e obrigando-os a grandes deslocações para poderem eleger os seus representantes à Assembleia da República.

Constituindo o direito de voto a expressão máxima da soberania popular e um dos pilares fundamentais de um Estado de Direito Democrático, impor restrições ou condicionalismos exorbitantes significa, na prática, impedir o exercício de um direito que é também um dever constitucional.

O princípio deve ser o do reforço da participação democrática e este é incompatível com as alterações agora apresentadas pelo PS.

O princípio deve ser o da simplificação e modernização do processo eleitoral.

Não deixa de causar estranheza que a alteração proposta ignore totalmente a experiência de voto electrónico para os emigrantes realizada aquando das eleições legislativas de 2005, experiência esta que, embora com muitas deficiências de informação, podia e devia ser melhorada.

Acresce que este Governo não se cansou de propagandear as experiências já realizadas de voto electrónico, razão pela qual se percebe ainda menos que esta proposta resulte em



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

acrescentar dificuldades à participação cívica e eleitoral dos portugueses residentes no estrangeiro.

E não se diga, como faz o Partido Socialista para legitimar estas alterações, que estas visam uma aproximação à lei eleitoral do Presidente da República.

Não há paralelo possível, a este respeito, entre as duas leis eleitorais.

É que a concessão do voto presencial aos portugueses residentes no estrangeiro nas eleições presidenciais **significou o alargamento da participação política a estes eleitores**: até à Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto, aprovada na sequência da revisão constitucional de 1997, não era permitido aos emigrantes portugueses votar no Presidente da República, direito que viria a ser consideravelmente ampliado através da Lei Orgânica n.º 5/2005, de 8 de Setembro.

Já a imposição da regra da presencialidade aos emigrantes portugueses nas eleições legislativas traduzir-se-á, caso venha a ser aprovada, numa intolerável restrição da participação destes eleitores que hoje podem votar por correspondência e num futuro próximo, caso esta alteração se concretize, terão de percorrer longas distâncias para simplesmente eleger os seus representantes específicos, o que, na prática, significará um inultrapassável impedimento ao direito de votar.

Não faz sentido eliminar o voto por correspondência dos emigrantes portugueses sem criar uma alternativa que fomente, no mínimo em grau idêntico, a participação política destes eleitores. A verdade é que o presente projecto é totalmente omissivo na criação de qualquer outra alternativa de voto.

Ao pretender impor agora a regra da presencialidade, o PS propõe uma regressão legislativa inadmissível que não pode ser, de todo, consentida.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PS apresentou à Assembleia da República a Projecto de Lei n.º 562/X/3ª, relativo a *“Alteração à Lei Eleitoral da Assembleia da República”*.
2. Este Projecto de Lei visa alterar a Lei Eleitoral da Assembleia da República no sentido de consagrar o voto presencial dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, em substituição do actual voto por correspondência.
3. Esta iniciativa pretende, também, alargar a possibilidade de voto antecipado aos eleitores recenseados no território nacional e deslocados no estrangeiro, como militares, agentes militarizados e civis integrados em operações de manutenção de paz, cooperação técnico-militar ou equiparadas; médicos, enfermeiros e outros cidadãos integrados em missões humanitárias, como tal reconhecidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros; investigadores e bolseiros em instituições universitárias ou equiparadas, como tal reconhecidas pelo ministério competente; estudantes de escolas superiores, ao abrigo de programas de intercâmbio; bem como os cidadãos eleitores cônjuges ou equiparados, parentes ou afins que vivam com os referidos eleitores.
4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projecto de Lei n.º 562/X/3ª, apresentado pelo PS, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de S. Bento, 17 de Setembro de 2008

O Deputado Relator

*(Miguel Macedo)*

O Presidente da Comissão

*(Osvaldo de Castro)*