



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício nº 146/1ª – CACDLG (pós RAR)/2008

Data: 30-01-2008

ASSUNTO: Relatório Final da Petição nº 70/X/1ª.

Nos termos do nº. 8 do artº.17º da Lei nº. 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto, junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição nº 70/X/1ª**, subscrita pelo Sr. Valdemar António Garcias Faustino, que *“Solicita que possa ser colocada em discussão a questão da presencialidade do direito de voto, considerando que tal direito deveria poder ser exercido por outrem mediante autorização/procuração”*, cujo parecer, aprovado por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 30 de Janeiro de 2008, é o seguinte:

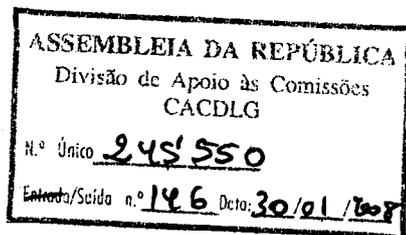
- Deve ser determinado o arquivamento da presente petição com conhecimento do conteúdo do presente relatório ao peticionante, nos termos legais e regimentais aplicáveis.

Nestes termos, e de acordo com a alínea m) do nº.1 do artº.19º. da Lei nº.43/90, de 10 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pelas Leis nºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, venho dar conhecimento a Vossa Excelência de que já informei o peticionante do presente relatório.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Osvaldo de Castro)





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

PETIÇÃO N.º 70/X/1.ª

(Deputado Relator: VITALINO CANAS)

Iniciativa: Valdemar António Garcias Faustino

Assunto: Presencialidade do voto exercido no território nacional

RELATÓRIO FINAL

A - Enquadramento formal

1. A Petição individual n.º 70/X/1ª deu entrada na Assembleia da República por via electrónica em 7 de Novembro de 2005, estando endereçada ao Presidente da Assembleia da República que, em 14 de Novembro de 2005, a remeteu à Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para apreciação.
2. O peticionante Valdemar António Garcias Faustino está correctamente identificado e com menção do respectivo domicílio, o texto da petição é inteligível, o seu objecto está bem especificado e estão presentes os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 15.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho, e 45/2007, de 24 de Agosto.
3. Também não se verifica a existência de qualquer das causas de indeferimento liminar previstas no artigo 12.º da referida Lei, pelo que foi regularmente admitida.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

B – Objecto

4. O peticionante Valdemar António Garcias Faustino, confrontado com a norma constante do n.º 3 do artigo 121.^{o1} da CRP, sobre a eleição do Presidente da República, que determina a presencialidade do exercício do direito de voto no território nacional, vem questionar essa opção do legislador constitucional, invocando a sua experiência como residente nos Países Baixos onde, segundo afirma, o voto por representação é admitido no âmbito das eleições municipais.
5. O mesmo peticionante alega ainda que a mobilidade física actual das pessoas, associada à existência no nosso ordenamento de mecanismos de representação para a prática de actos da maior relevância do ponto de vista civil, como por exemplo a atribuição através de procuração de poderes para a alienação de bens imóveis, justificam igualmente a introdução da possibilidade de exercício do direito de voto em nome de outrem.
6. O peticionante solicita por isso que seja apreciada a questão da presencialidade do direito de voto, considerando que tal direito deveria poder ser exercido por terceiro mediante autorização/procuração.
7. O peticionante pretende, em suma, questionar a opção do legislador constitucional pelo voto presencial, invocando que noutros sistemas jurídicos e no âmbito de outros actos eleitorais realizados no estrangeiro já se admite a representação para o exercício do direito de voto.

¹ **Artigo 121.º**
(Eleição)

1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, bem como dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro nos termos do número seguinte.

2. A lei regula o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, devendo ter em conta a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional.

3. O direito de voto no território nacional é exercido presencialmente.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

8. O objecto da petição em apreço suscita assim dois tipos de questões: por um lado a exigência constitucional da pessoalidade e presencialidade no exercício do direito de voto e, por outro, a possibilidade de recurso a mecanismos de representação.

C – Enquadramento legal

9. A questão da pessoalidade e da presencialidade no exercício do direito de voto, são matérias que encontram tratamento na Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como nas diversas leis eleitorais em vigor.
10. Desde logo, o artigo 49.º, n.º 2 da CRP consagra de forma expressa a natureza eminentemente pessoal do direito de sufrágio:

**“Artigo 49.º
(Direito de sufrágio)**

1. Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral.

2. O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico.”

11. A pessoalidade aplicada ao direito de sufrágio implica o exercício do direito de voto pelo próprio titular sem recurso a qualquer instrumento de representação legal ou voluntária.
12. Esta característica flui da ideia básica em que se fundam os direitos políticos - a participação directa e activa dos cidadãos na vida política (artigo 109.º CRP)², mesmo se ligada, como sucede numa eleição, à designação dos titulares de

² **Artigo 109.º**

(Participação política dos cidadãos)

A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

órgãos através dos quais, representativamente, os cidadãos também exercem o poder político. Esta natureza pessoal surge ainda como uma decorrência da desejável exigência de liberdade em que a participação política dos eleitores se deve traduzir, a qual poderia aparecer diminuída logo no momento da outorga de poderes de representação a terceiro.

13. A pessoalidade e presencialidade surgem assim intimamente ligadas à essência do direito de sufrágio, sendo nessa medida incompatíveis com instrumentos de representação.
14. Todavia, a crescente mobilidade dos cidadãos eleitores e a conseqüente necessidade de se adoptarem procedimentos que permitam flexibilizar o modo de exercício do direito de voto, sem pôr em causa os princípios constitucionais vigentes, levaram o legislador a adoptar mecanismos de resposta.
15. Desde há vários anos que têm vindo a ser introduzidas nas diversas leis eleitorais disposições destinadas a permitir o exercício do direito de voto por parte de diversas categorias de cidadãos que se encontrem por exemplo deslocados, mas sem nunca se pôr em causa a exigência constitucional da pessoalidade ao nível do exercício do direito de sufrágio.
16. A solução que tem sido encontrada para responder às necessidades de mobilidade dos cidadãos, respeitando simultaneamente os princípios da presencialidade e da pessoalidade do voto, tem sido o voto antecipado, permitindo assim que votem antecipadamente para o Presidente da República, Assembleia da República, autarquias locais, assembleias legislativas das regiões autónomas e referendos, os seguintes cidadãos:
 - Os militares que no dia da realização da eleição estejam impedidos de se deslocar à assembleia de voto por imperativo inadiável de exercício das suas funções;
 - Os agentes de forças e serviços que exerçam funções de segurança interna nos termos da lei e se encontrem em situação análoga à prevista na alínea anterior;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 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 embarcados ou deslocados no dia da realização da eleição;
 - 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;
 - Os eleitores que se encontrem presos e não privados de direitos políticos;
 - 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.
17. Por forma a garantir a pessoalidade, presencialidade e confidencialidade, o exercício do voto antecipado é, em geral, rodeado de especiais cautelas: Os eleitores dirigem-se antecipadamente ao presidente da câmara do município onde se encontram recenseados manifestando a sua vontade de votar antecipadamente. É previamente determinado a data e o local onde é exercido o direito de voto. Os eleitores fazem prova da causa determinante do exercício do voto antecipado. No momento do voto, os eleitores identificam-se devidamente. Os votos são encaminhados para a assembleia de voto onde o eleitor deveria ter votado, para serem contados juntamente com os demais, sendo garantida a sua confidencialidade.
18. Conforme referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, na sua “*Constituição Portuguesa Anotada TOMO II*” – página 343: “O n.º 3 [do artigo 121.º da CRP] prescreve a presencialidade quando o voto seja exercido no território nacional, o que significa a inadmissibilidade do voto por correspondência, embora não a de voto antecipado de cidadãos que, designadamente por ocupações profissionais inadiáveis, não possam deslocar-se às assembleias de voto.

Significa isto que o voto no estrangeiro tem de ser ou pode ser não presencial? Não parece, porque a presencialidade é a expressão normal da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

personalidade, não ficando a lei impedida de adoptar o voto presencial também no estrangeiro.”

D – O voto electrónico - experiência portuguesa

19. O voto electrónico, genericamente considerado, tem vindo por todo o mundo e nas suas diversas vertentes, desde logo, presencial e não presencial, a ser objecto de ensaios ou experiências piloto, sendo certo que a modernização dos processos eleitorais se apresenta como uma oportunidade única para permitir o voto em mobilidade, facilitar a gestão do processo eleitoral, diminuir o tempo do apuramento, impossibilitar o voto nulo e impedir a pequena fraude eleitoral.
20. A mais valia do voto electrónico decorre, sobretudo, da possibilidade de, de forma eficaz, tornar o acto de votar mais cómodo e mais acessível para os cidadãos, contribuindo assim para combater a abstenção.
21. Nesta medida, foram desenvolvidos em Portugal quatro experiências de voto electrónico, respectivamente em 1997, 2001, 2004 e 2005, todas elas não vinculativas.
22. O projecto “Voto Electrónico em Portugal”, iniciado em 2004, teve como objectivo principal permitir o voto em mobilidade em todo o território nacional, respondendo assim a uma das limitações do actual sistema de voto detectadas pelo peticionante.
23. Em todo o caso, importa salientar que a eventual introdução do voto electrónico em regime vinculativo é perfeitamente compatível com o carácter presencial exigido pela CRP e questionado pelo peticionante.
24. As experiências verificadas em Portugal foram acompanhadas pela Comissão Nacional de Protecção de Dados que, a esse respeito, editou um documento



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

intitulado "*A Privacidade dos Eleitores no Voto Electrónico*", no qual emitiu um conjunto de considerações e recomendações sobre a matéria.

25. Considerou nomeadamente a CNPD que os princípios e regras de direito eleitoral - a officiosidade, obrigatoriedade, permanência e unicidade do recenseamento eleitoral, o sufrágio directo, secreto e universal, a liberdade e unicidade do voto - são alicerces incontornáveis e inabaláveis para a manutenção da democraticidade dos regimes e para a subsistência das sociedades democráticas, e que o desenvolvimento e alastramento das tecnologias de informação e comunicação (TIC), ao mesmo tempo que podem servir o aprofundamento da democracia e o aumento da participação, também podem comportar riscos de manipulação e viciação das regras democráticas e da autenticidade da participação.
26. Na ponderação entre as potenciais vantagens da introdução das TIC nos processos eleitorais - seja na votação electrónica - e os potenciais riscos decorrentes dessa utilização, considera a CNPD que "*devem ser tidos em conta os princípios jurídicos da prevenção e da precaução*".
27. No que toca à protecção de dados pessoais, a CNPD detectou graves riscos de efectivos perigos e desvantagens na introdução das TIC nos processos eleitorais, nomeadamente nos processos electrónicos do exercício do direito de voto, tais como, entre outros:
- Riscos de manipulação do software e de desvirtuação do voto no momento da votação, intencionais ou decorrentes dos erros de concepção ou definição dos sistemas;
 - Riscos de manipulação do software no momento do apuramento dos resultados, intencionais ou decorrentes de erros na concepção ou definição dos sistemas;
 - Riscos de intromissão na comunicação da informação, intencionais ou decorrentes de erros de concepção ou definição dos sistemas;
 - Fortes pressões informativas, propagandísticas e manipuladoras sobre os eleitores, exercidas pelos mesmos meios electrónicos que são utilizados no



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

exercício do direito de voto e até ao momento do efectivo exercício do voto, que a ciência e a tecnologia ainda não permitem afastar;

- Risco de prejuízo dos princípios e regras de direito eleitoral;
- Relação de troca entre a segurança (encriptação, por exemplo) e a acessibilidade (desencriptação, eliminação de vírus, entre outras medidas de acessibilidade);
- Riscos de desigualdades decorrentes de diferentes níveis de conhecimentos por parte dos eleitores sobre os comportamentos adequados na votação electrónica;
- Riscos de distanciamento ou mesmo exclusão dos eleitores inadaptados às TIC ("info-excluídos");
- Tendência, por princípio, para os sistemas registarem a identidade, o momento temporal e o local geográfico da votação, bem como a opção de voto.

28. Informa ainda a CNPD que os países europeus pioneiros nas experiências de votação electrónica, vinculativas e não vinculativas, presenciais e não presenciais, tais como a Grã-Bretanha, a França, a Bélgica, a Irlanda, abandonaram a intenção de introduzirem os processos de votação electrónica, em virtude do nível actual de conhecimentos e garantias sobre esses processos, e que há países (alguns estados federados dos Estados Unidos da América, por exemplo) onde houve notícias que abalaram a fidelidade dos votos electrónicos e a fiabilidade dos resultados eleitorais, decorrentes directamente da utilização de TIC e dos processos de votação electrónica.

29. A continuidade e evolução permanente das experiências tendentes ao aperfeiçoamento dos mecanismos possíveis de voto electrónico levará com certeza à adopção futura de mecanismos de voto electrónico, sem prejuízo das garantias de cumprimento dos padrões mínimos exigíveis em eleições democráticas.

30. Neste âmbito cumpre ainda destacar que a Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro, "*Orçamento do Estado para 2008*", prevê na área da Administração Interna a entrada em funcionamento do novo sistema de recenseamento eleitoral,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

em articulação com a plataforma do Cartão do Cidadão, o que permitirá a inscrição automática dos eleitores a partir do momento em que completem 18 anos e a alteração automática da freguesia de recenseamento, abrindo a porta a uma maior flexibilidade no exercício do direito de voto.

31. O Governo propõe-se implementar um sistema de votação que, com base no Cartão de Cidadão, permita aos eleitores que se encontrem deslocados em dia de eleição ou referendo a opção por voto fora da freguesia de recenseamento, com recurso a mecanismos de caderno eleitoral e voto electrónico presencial.

E – CONCLUSÕES

A – A crescente necessidade de mobilidade dos cidadãos e as elevadas taxas de abstenção verificadas nos últimos actos eleitorais justificam a introdução de mecanismos que confirmem condições mais flexíveis de exercício do direito de voto.

B – Esses novos mecanismos estão, contudo, balizados pelos princípios constitucionais vigentes nesta matéria, nomeadamente da pessoalidade, presencialidade e confidencialidade do exercício do direito de voto.

C - A introdução das Tecnologias da Informação e Comunicação nos processos eleitorais, nomeadamente nos processos electrónicos do exercício do direito de voto, podem constituir uma resposta positiva às insuficiências diagnosticadas no sistema eleitoral, permitindo em concreto satisfazer a necessidade de voto de todos aqueles que se encontrem deslocados.

D - Independentemente dos recentes avanços em matéria de novas tecnologias e de governo electrónico, que abrem a porta a uma maior flexibilidade no exercício do direito de voto, parece incontornável que o texto constitucional, no seu n.º 2 do artigo 49.º e n.º 3 do artigo 121.º, não permite questionar a natureza presencial e pessoal do direito de voto, pelo que estará sempre excluída a possibilidade de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

introdução de mecanismos de representação para efeitos de exercício do direito de voto em actos eleitorais.

E – Se a presencialidade e pessoalidade, inerentes ao exercício do direito de voto e decorrentes de exigências constitucionais, se afiguram compatíveis com mecanismos de votação electrónica com recurso a novas tecnologias, o mesmo já não acontece com o exercício do direito de voto por representação, na medida em que constituiria uma violação do princípio da presencialidade, enquanto expressão normal da pessoalidade.

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

PARECER

Deve ser determinado o arquivamento da presente petição com conhecimento do conteúdo do presente relatório ao peticionante, nos termos legais e regimentais aplicáveis.

Assembleia da República, 28 de Janeiro de 2007

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Osvaldo de Castro)

O DEPUTADO RELATOR

(Vitalino Canas)