

**De:** Comissão Nacional de Eleições <cne@cne.pt>  
**Enviado:** sábado, 16 de setembro de 2017 20:37  
**Para:** Comissão 1ª - CACDLG XIII  
**Assunto:** FW: Pareceres sobre os PJs n.ºs 517/XIII/2.ª (PPD/PSD), 516/XIII/2.ª (PPD/PSD) e 567/XIII/2.ª (PAN) e as PPL's n.ºs 77/XIII/2.ª (GOV) e 78/XIII/2.ª (GOV)  
**Anexos:** Parecer-CNE\_PJL 517 e PPL 78.pdf; Parecer-CNE\_PPL 77 e PJs 516 e 567.pdf; DECLARAÇÃO DE VOTO Dr. JA.pdf; DECLARAÇÃO DE VOTO Dr. JM.pdf

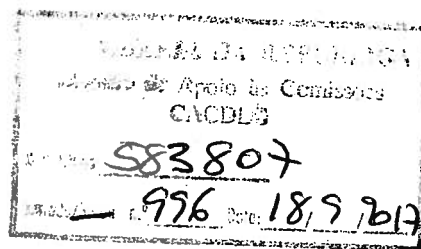
Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
da Assembleia da República,

Com referência ao meu email anterior, que reencaminho, cumpro efetuar a seguinte retificação:  
«.....com a abstenção dos Senhores Drs. Francisco José Martins e Mário Miranda Duarte....».

Com os melhores cumprimentos,

Ilda Rodrigues  
Coordenadora dos Serviços

**Comissão Nacional de Eleições**  
Tef: +351213923800 Fax: +351213953543  
site: [www.cne.pt](http://www.cne.pt) e-mail: [cne@cne.pt](mailto:cne@cne.pt)



**De:** Comissão Nacional de Eleições  
**Enviada:** sábado, 16 de setembro de 2017 17:37  
**Para:** '1CACDLG@ar.parlamento.pt' <1CACDLG@ar.parlamento.pt>  
**Assunto:** Pareceres sobre os PJs n.ºs 517/XIII/2.ª (PPD/PSD), 516/XIII/2.ª (PPD/PSD) e 567/XIII/2.ª (PAN) e as PPL's n.ºs 77/XIII/2.ª (GOV) e 78/XIII/2.ª (GOV)

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
da Assembleia da República,

Por delegação do Secretário da Comissão, comunico a V. Exa. que, por deliberação de 12 de setembro p.p. desta Comissão, foram aprovados, por maioria, com a abstenção do Senhor Dr. Mário Miranda Duarte, os pareceres solicitados pela Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias quanto ao Projeto de Lei n.º 517/XIII/2.ª (PPD/PSD) e à Proposta de Lei n.º 78/XIII/2.ª (GOV), relativos ao recenseamento eleitoral, e quanto aos Projetos de Lei n.ºs 516/XIII/2.ª (PPD/PSD) e 567/XIII/2.ª (PAN) e à Proposta de Lei n.º 77/XIII/2.ª (GOV).

Remeto em anexo os referidos pareceres, bem como as declarações apresentadas pelos Senhores Drs. João Almeida e Jorge Miguéis.

Com os melhores cumprimentos,

Ilda Rodrigues  
Coordenadora dos Serviços

# 0 Introdução

---

**01.** Os PJI 516 e PPL 77 visam dar conta das incidências nas leis eleitorais (PR, AR e PE<sup>1</sup>) das alterações previstas, em correspondência, nos PJI 517 e 78 (RE<sup>2</sup>) e, no que é essencial à votação e seu resultado:

- a) **Facilitar o exercício do direito de voto** pelos eleitores, recenseados no território nacional e no estrangeiro;
- b) Adaptar o **sistema de apuramento**.

**02.** Acresce a introdução de **matrizes em Braille** para possibilitar o exercício do voto por eleitores cegos ou afetados por qualquer tipo de incapacidade que os iniba de ver o conteúdo do boletim de voto e expressar a sua opção.

**03.** Adicionalmente, admitem-se **campanhas eleitorais**, no estrangeiro, sem a utilização da via postal com carácter obrigatório, desde que sejam autorizadas a todas as candidaturas.

---

<sup>1</sup> Presidente da República, Assembleia da República e Parlamento Europeu.

<sup>2</sup> Recenseamento eleitoral.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

# I Votação

---

**10.** Para facilitar o exercício do direito de voto são propostas, fundamentalmente, duas medidas – a **generalização do voto antecipado** em território nacional (PPL 77) e a **generalização do voto postal** para eleitores recenseados no estrangeiro (PJL 516).

*11. Quanto à primeira medida (voto antecipado):*

**111.** É mantido o atual sistema de voto antecipado para **internados em estabelecimentos prisionais ou hospitalares**.

*Parece útil estabelecer-se que este tipo de votação apenas abrange quem estiver nessa situação cumulativamente nos dias de votação antecipada e geral.*

**112.** A generalização do sistema de voto antecipado pode contribuir para um tratamento mais igualitário dos eleitores (os desempregados ou sem ocupação profissional não acedem ao sistema nas condições atuais).

**113.** Sobre o sistema comum de votação antecipada:

**1131.** Estabelecem-se como **locais de voto** os municípios com maior número de eleitores em cada «entidade intermunicipal».

Esta opção introduz um fator de discriminação, tanto mais forte quanto mais se generalize a utilização da nova possibilidade pelos eleitores: *os eleitores residentes ou temporariamente deslocados em locais periféricos das áreas correspondentes àquelas entidades são onerados com deslocações que podem ser significativas (em tempo, distância e custo), facto que é reconhecidamente agravado por ocorrerem ao domingo.*

Conduz ainda a *situações de melindre ou de particular incomodidade* suscetíveis de perturbar certos eleitores e induzir abstenção (ex.: os eleitores do ou no concelho do Porto vão votar a Vila Nova de Gaia, os de Setúbal a Lisboa ou os da Baiona, Odemira, a Santiago do Cacém, os de Foz Côa ou Freixo de Espada à Cinta a Vila Real).

**1132.** O **dia da votação** exclui a possibilidade de votar em dia útil.



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A opção *introduz limitações* (desde já se pode sublinhar o impedimento do exercício do direito que dela resultará para todos os condenados a penas de prisão efetiva a cumprir nos feriados e fins de semana).

### **1141.** Possibilidade de **substituir o voto antecipado por voto presencial.**

O eleitor que tiver votado antecipadamente e se apresente a votar *no dia da eleição pode alterar a sua opção de voto.*

A norma que determina a nulidade dos votos se ambos forem considerados é vazia de conteúdo nas condições atuais, uma vez que pelo menos um dos boletins estará na urna sem possibilidade de ser identificado.

### **119. Sugestões:**

**1191.** *Desmaterialização e interconexão das descargas dos cadernos de recenseamento* (estes encontram-se desmaterializados e são impressos para suportarem descargas manuais).

Descarga centralizada em tempo útil para impedir o duplo voto possibilita a *votação presencial em qualquer ponto do círculo respetivo* ou do menor dos círculos em caso de eleições simultâneas (consequência da indisponibilidade de todos os boletins de voto para todos os círculos ou eleições concretas em todos os locais).

Eliminação dos efeitos potencialmente perniciosos da supressão do número de eleitor nas operações materiais de preparação e controlo da votação.

**1192.** A adoção de sistemas de *votação com recurso às novas tecnologias* para votação presencial em papel (com possibilidade de impressão do boletim de voto no momento), se for admitido pelo eleitor o voto eletrónico propriamente dito com transmissão pela internet, pode eliminar o constrangimento e possibilitar a votação em qualquer ponto em que esteja constituída uma mesa de voto.

**1193.** Alterar a norma que regula o tratamento do voto antecipado pela mesa para permitir a prevalência do voto no dia da eleição: **de primeiro ato da votação deve passar a último**, só



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

se abrindo o sobrescrito com o voto antecipado se o eleitor não tiver votado presencialmente.

*12. Quanto à segunda medida (voto por correspondência):*

**121. O voto postal** é estabelecido como **modo normal de votação dos eleitores recenseados fora do território nacional**, podendo o eleitor optar expressamente pelo voto presencial.

A medida visa possibilitar o exercício do direito de voto por eleitores recenseados no estrangeiro residentes em países em que não seja possível constituir mesas de voto ou a distâncias destas que dificultem notoriamente a deslocação.

**1211.** Com exceção de alguns casos pontuais com forte tradição de voto postal (como alguns, mas não todos, os cantões da Confederação Suíça), o *voto postal* é exceção no mundo.

Refira-se que a *Itália e Espanha* (neste caso o boletim de voto é descarregado do sítio oficial na internet e impresso pelo próprio) admitem o *voto postal* como solução para o exercício do direito de voto pelos eleitores residentes *no estrangeiro*.

**1212.** Alguns países conduziram experiências de *voto eletrónico não presencial* e, tanto quanto se sabe, não adotaram a modalidade (pelo menos para a totalidade das eleições e/ou do seu território) com exceção da *Estónia* (pouco mais de 1 milhão de eleitores).

Na Estónia há uma *tendência crescente de adesão* a este modo de votação, mas, assim mesmo, apenas c. 140 mil votantes (24% dos votantes) o utilizaram nas eleições de 2011.

A conferência promovida pela Comissão de Veneza junto do Conselho da Europa (Bucareste, Abril de 2016) e face a recentes abandonos de soluções de voto eletrónico, mesmo presencial, concluiu por recomendar a necessidade de dar prioridade às questões referentes à *desmaterialização do processo eleitoral*, substituindo o *e-voting* enquanto tónica dominante na problemática da utilização das novas tecnologias.

**1213.** *Apenas a votação presencial garante que o voto é pessoal*, uma vez que as *garantias* de reconhecimento da identidade associadas ao voto em mobilidade (postal ou pela internet) *não se estendem à intransmissibilidade das credenciais* para votar.



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

*Apenas a votação presencial garante que o voto é livre, já que nenhuma garantia é oferecida contra a possibilidade de o eleitor ser coagido no momento em que exerce o seu direito.*

**1214.** Nas eleições de círculo único, a medida *discrimina negativamente os eleitores recenseados no território nacional* que, ainda que excecionalmente, podem encontrar-se a uma ou mais centenas de quilómetros do local em que votam, nalguns casos com tempos de viagem e custos de deslocações superiores aos eventualmente suportados por eleitores no estrangeiro para cobrir distâncias maiores.

**1215.** A adoção generalizada de sistemas mistos de votação para a mesma eleição induz *dificuldades especiais de controlo das operações e apuramento* que podem afetar a *transparência* dos processos ou, pelo menos, a *perceção pelos eleitores de que o sistema é justo e fiável*.

### **129. Sugestões:**

**1291.** *Abolição do voto postal como forma normal de votação* em qualquer eleição e consagração expressa do seu carácter excecional.

**1292.** Redução dos atuais constrangimentos ao tipo de *locais em que se podem constituir mesas de voto*, mantendo *apenas a ausência de constrangimentos impeditivos* no país de acolhimento e a *garantia de fiscalização plural*.

**1293.** *Alargamento do período de votação* a três dias consecutivos.

**1294.** *Desmaterialização e interconexão das descargas dos cadernos eleitorais*, permitindo o voto em qualquer mesa do círculo.

**1295.** Admissão de *voto postal* (podendo adotar-se soluções de voto eletrónico) para eleitores residentes em *países onde não seja possível a constituição de mesas de voto* ou o *tempo de viagem* entre estas e o local de residência seja, por exemplo, *superior a quatro horas* pelo percurso mais rápido.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

## II Apuramento

---

**20. Uniformização** do sistema de apuramento da votação no estrangeiro optando-se pelo **modelo** existente para o **apuramento da votação presencial** (PR, PE).

**21. Uniformizam-se a receção do voto postal** (na mesa correspondente e até ao termo da votação) **e o seu escrutínio**.

Para aqueles casos em que a necessidade de admitir o voto postal para que o direito seja exercido (países onde não se constituem mesas) *são aumentados os constrangimentos atuais* – de vir pelo seguro do correio da Nova Zelândia para Lisboa até ao 10.º dia posterior à eleição, o boletim de voto viajará necessariamente para Camberra (ou Dili ou outra capital) para chegar na 6.ª feira anterior ao dia da eleição e, se aí não votarem 100 eleitores, retoma viagem na 2.ª feira seguinte para Londres.

**22.** São instituídas **assembleias de apuramento intermédio fora do país** de composição técnico-administrativa e sem garantia de pluralismo (apenas um presidente de mesa).

Num número significativo de casos (como a experiência do apuramento das eleições presidenciais e para o PE comprova) manter-se-ão *omissões, dilações e erros decorrentes das sucessivas transferências da documentação eleitoral, o prazo de funcionamento das assembleias de apuramento intermédio alarga-se* (na última eleição presidencial a assembleia de apuramento definitivo aguardou três dias pelo apuramento de Londres<sup>3</sup> enquanto, ao contrário, as assembleias de apuramento do voto postal – legislativas – concluem os trabalhos em meio dia).

**29. Sugestões:**

**291.** Constituição de tantas *assembleias de apuramento intermédio* (eleição de círculo único) *ou geral* quantos os círculos eleitorais no segundo dia posterior à eleição nos termos hoje previstos para a eleição da Assembleia da República.

---

<sup>3</sup> Por concentrar informação de múltiplas origens com menos de 100 eleitores (registre-se que, não importando ao caso, também aguardou pelo apuramento da Guarda por outras razões)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

**292.** Adoção do *sistema de escrutínio previsto para a votação presencial* (eleições do PR e PE), incluindo a receção do voto postal que ocorra na mesma circunscrição eleitoral, com *remessa à ou às assembleias de apuramento intermédio ou geral*:

**2921.** De *toda a documentação eleitoral das mesas em que votem menos de 100 eleitores* a escrutinar por mesas a constituir para o efeito;

**2922.** Da *documentação necessária produzida no escrutínio*.

**293.** Receção e escrutínio, até ao terceiro dia posterior à eleição<sup>4</sup> pelas mesas constituídas para o efeito, dos *votos por correspondência*:

**2931.** Oriundos de *países em que não seja possível constituir mesas de voto*;

**2932.** Em que haja *menos de 100 eleitores recenseados*.

**294.** Em alternativa ao voto por correspondência em situações marginais e número reduzido de eleitores pode ser adotado o voto eletrónico em mobilidade, devendo, em tal caso, o escrutínio destes ser centralizado como garantia adicional do segredo de voto.

---

<sup>4</sup> A duplicidade de endereçamentos é da responsabilidade dos serviços da administração pública que os pre-imprimem e, por isso, não perturba significativamente os eleitores



## III Matrizes em Braille

---

**30.** Elaboração de **matrizes em Braille** do boletim de voto e sua disponibilização pelas mesas a pedido.

**31.** O eleitor cego ou com incapacidade que o impeça de reconhecer o conteúdo do boletim de voto e de expressar nele a sua vontade pode *requerir da mesa de voto uma matriz com espaços abertos correspondentes aos quadrados impressos no boletim de voto e identificação das candidaturas impressa em Braille*, a qual lhe é obrigatoriamente fornecida devidamente ajustada ao boletim, permitindo que desenhe uma cruz (entendida como uma mera interseção de linhas) no espaço aberto na matriz junto à inscrição em Braille pela qual opte.

Estender a solução à *eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais* e aos referendos.

Instituir um sistema de *controlo das matrizes* em Braille cumulativamente com o vigente para controlo dos boletins de voto.

**32.** A extensão do mecanismo à *eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais* é problemática sem a reestruturação do atual sistema de produção dos boletins de voto: candidaturas admitidas e boletins produzidos localmente, *dificuldades* (impossibilidade nalguns casos) e *acrescida onerosidade* na produção das matrizes.

**33.** Parece desnecessário o *controlo das matrizes a posteriori*.

A este respeito cumpre sublinhar que *o sistema atual de controlo dos boletins é impraticável*: a informação necessária sobre os boletins utilizados na votação não é transmitida a quem controla.

**34.** Em situações de exercício do direito de voto *em mobilidade* devem estar presentes *tantas matrizes quantos os círculos* ou eleições, podendo a sua gestão tornar-se complexa e conduzir à *nulidade dos votos* expressos com erros ou trocas de matrizes.

As *primeiras utilizações* de cada matriz e, sobretudo, as utilizações únicas ou muito pouco numerosas podem pôr em crise o *segredo do voto* por ficarem nelas marcas das opções dos eleitores.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A solução apenas é utilizável por *menos de um quarto* dos *eleitores cegos*.

**39. Sugestões:**

**391.** Adotar um sistema de *votação com recurso a novas tecnologias (com voto em papel ou desmaterializado)* que permita a expressão do voto por comandos de voz.

**392.** Cometer ao presidente da assembleia de apuramento o *controlo dos boletins* de voto.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

## IV Campanha eleitoral no estrangeiro

---

**41.** Possibilidade de utilização dos **meios autorizados em cada país para todas as candidaturas.**

**411.** É de esperar o *aumento dos encargos com as campanhas* eleitorais e a impossibilidade de controlo adequado, sendo provável o *reforço dos fatores de desigualdade* em detrimento das possibilidades de ação das candidaturas de menor capacidade financeira.

*Impossibilidade material de fazer respeitar os princípios e outras normas imperativas* que regulam as campanhas por falta de jurisdição territorial dos órgãos competentes.

*Complexidade do sistema de apuramento das condicionantes* de terceiros estados que permitam saber, antecipadamente e caso a caso, se a condição de igualdade de condições para a ação de todas as candidaturas é respeitada.

**49. Sugestões:**

**491.** Manter a previsão atual para a eleição AR e alargá-la à eleição do PR (*campanha exclusivamente por via postal*).

**492.** Estudar a forma de possibilitar a utilização de outros meios de *campanha na eleição do PE*.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

0. Votei favoravelmente os pareceres que, no essencial, redigi, na ótica de alcançar o máximo consenso possível.

Todavia, tais pareceres não refletem totalmente o que penso sobre a matéria. Com efeito e, desde logo:

1. Uma condição essencial ao estabelecimento do poder em bases formalmente democráticas é o princípio da responsabilidade (que, aliás, presidiu sempre ou, pelo menos, fundamentou a opção por medidas censitárias). Recolocado em termos próprios, só exclui do direito de sufrágio os, para o efeito, reconhecidamente irresponsáveis, a saber, os menores e os interditos.

Na ótica do cidadão eleitor, a responsabilidade significa que as soluções que escolher lhe são oponíveis, pelo menos enquanto as circunstâncias que determinaram a escolha subsistirem. Não posso admitir que seja chamado a pronunciar-se pelo voto nenhum cidadão cujas circunstâncias de vida determinem que o resultado da escolha que fizer o não afete de forma substancial.

Se há casos em que essa afetação se produz em planos similares (como no da eleição do Parlamento Europeu) ou ganha contornos específicos que merecem soluções especialmente desenhadas (como a encontrada para a Assembleia da República), a eleição presidencial reconduz-nos à questão essencial de admitir que uma percentagem significativa de cidadãos para quem os poderes presidenciais e os seus efeitos se revestem da mais absoluta neutralidade decida, sobrepondo a sua vontade à daqueles que serão efetivamente afetados pelo exercício desses mesmos poderes.

2. Um outro requisito essencial ao estabelecimento do poder em bases formalmente democráticas é o da informação – o voto presume-se informado, pelo menos até onde o cidadão entendeu necessário informar-se para optar.

Ora, se a abolição do requisito de um conhecimento mínimo da língua para, não vivendo no território nacional, participar na eleição do Presidente da República já lesou profundamente este princípio, a generalização do direito de participação na eleição nos moldes em que é proposta consagra o voto sem informação como o comportamento típico a esperar de um assinalável número de eleitores.

3. A proposta de generalização do voto postal é, a meu ver, temerária, sobretudo quando somos confrontados com o rasto da ação de um possível sindicato de votos (não significa que não tenham vindo outros a atuar, porém sem rasto), como ocorreu na última eleição dos deputados pelo círculo de fora da Europa a cujo apuramento tive a honra de presidir.

João Almeida

## Declaração de voto

Sobre o parecer emitido pela CNE relativo á análise conjunta dos P JL nºs 516 e 517 do PPD/PSD e das PL 77 e 78 do Governo, todos sobre matéria eleitoral - alterações no sistema de votação e consagração da inscrição automática no recenseamento eleitoral no estrangeiro, alteração geral de aspetos nucleares da LRE e, finalmente, criação de um sistema de voto antecipado em mobilidade – acompanhamo-lo na generalidade e nesse sentido votámos no plenário da CNE, nomeadamente por haver parcial acolhimento de observações críticas que, como subsídios para o parecer, formulámos em documentos próprios.

Contudo - muito sucintamente - não podemos deixar de, em geral:

- a) Reiterar e dar por reproduzidas as declarações de voto que fizemos sobre a petição “Também somos Portugueses”, apresentada em 28 de Março pp por eleitores residentes no estrangeiro, e sobre o P JL 426 do BE, feita em 11 de Abril pp, no que respeita à problemática da “inscrição automática no RE do estrangeiro”, sobre a qual mantemos dúvidas de conformidade constitucional;
- b) Entender que o “sistema de votação misto opcional” no estrangeiro (P JL 516) irá conduzir ao quase desaparecimento do voto presencial - até agora opção única e pacífica nas eleições europeias e presidenciais, aliás nestas últimas por expresso imperativo constitucional e com condição expressa (artigo 121º nºs 1 e 2) - e, juntamente com a inscrição automática no RE, ao aumento sensível da já elevada abstenção no estrangeiro;
- c) Julgar que a criação de um “sistema de voto antecipado em mobilidade” (PL 77) irá potencialmente reduzir a afluência às urnas por parte dos eventualmente interessados, em virtude de se processar num único dia;
- d) Divergir um pouco, entendendo que o recurso ao “voto electrónico presencial” – apesar dos riscos apontados e conhecidos – é, a curto/médio prazo, o que se afigura mais adequado para universos eleitorais restritos (residentes no estrangeiro e utilizadores do voto antecipado) que, ademais, proporcionará o encurtamento do processo eleitoral na sua fase conclusiva;
- e) Reiterar - tal como noutras funções fizemos em 2008, aquando de uma gorada primeira tentativa - que a eliminação do nº de eleitor da LRE (e do sistema eleitoral português em geral) é uma opção que coloca os vários e não negligenciáveis riscos referidos no parecer da CNE e retira do RE o seu elemento nuclear e exclusivo que, na prática e desde 1979, tem revelado ser o único apto a fornecer aos eleitores uma fácil e cómoda localização das suas assembleias eleitorais no dia da votação;
- f) Lamentar que a histórica estrutura orgânica técnica governamental que legalmente coordena a organização das eleições e referendos desde 1974/5 - a quem veio crescer, desde 1998, a organização, manutenção e gestão do recenseamento eleitoral e da sua base de dados central e que em 2008 automatizou a inscrição no território nacional – seja, numa totalmente errada “visão” redutora, proposto ser apelidada pela iniciativa legislativa (decerto alheia ao MAI) de “Serviços Administrativos”...

**Jorge Miguéis**