

**Exmo. Senhor  
Presidente da Assembleia da  
República**

**Registo**

**V. Ref.<sup>a</sup>**

**Data**

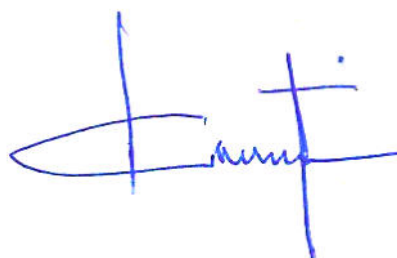
21-06-2023

**ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei 80/XV/1 (ALRAA)**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à [Proposta de Lei 80/XV/1 \(ALRAA\)](#) - **Altera a lei eleitoral para o Parlamento Europeu**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs da IL, do PCP e do BE, e da DURP do PAN, na reunião de 21 de junho de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O Presidente da Comissão,**



(Fernando Negrão)

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

**PARECER**

**Proposta de Lei n.º 80/XV/1.ª (ALRAA) – Altera a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**I. a) Nota introdutória**

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 80/XV/1.ª – *Altera a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu*.

A iniciativa em apreciação deu entrada a 9 de maio de 2023, tendo sido admitida e baixado na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a 10 de maio de 2023, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, data em que também foi anunciada em reunião Plenária. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou o Deputado signatário do presente relatório como relator do parecer.

A iniciativa 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 e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Verificando-se que, relativamente a estas propostas, se reúnem os requisitos formais previstos no n.º 2 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.

A proposta de lei não encontra ainda agendada para discussão em plenário na generalidade.

Atendendo à matéria, o Presidente da Assembleia da República promoveu, a 10 de maio de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas (incluindo

### **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

consulta ao próprio órgão autor da iniciativa, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores), através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, 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.

#### **I. b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas**

A iniciativa legislativa em análise procede a uma alteração de dimensão quantitativa reduzida, alterando apenas o artigo 2.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu (Lei n.º 14/87, de 29 de abril), que define o(s) círculo(s) para a eleição do Parlamento Europeu, mas que altera significativamente o modelo eleitoral vigente em Portugal, criando dois novos círculos eleitorais, correspondentes ao território de cada uma das Regiões Autónomas, elegendo cada um 2 Deputados.

#### **I. c) Enquadramento constitucional e direito da União Europeia**

A iniciativa contempla matérias que se enquadram no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa reservada da Assembleia da República, designadamente na alínea l) do artigo 164.º. Estamos ainda perante uma iniciativa que, nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, terá de ser obrigatoriamente votada na especialidade pelo plenário.

No que respeita à respetiva forma, estamos perante matéria que deve revestir a forma de lei orgânica (nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição), o que determina que deve ser aprovada, em votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º), com recurso a voto eletrónico (nos termos definidos no n.º 4 do artigo 94.º do Regimento da Assembleia da República).

### **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

Em caso de aprovação, deverá 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*, para o caso destes pretenderem exercer o direito a requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade do diploma.

No plano do Direito da União Europeia, a iniciativa legislativa em análise faz uso da margem de conformação conferida aos Estados membros na delimitação dos círculos eleitorais para a eleição dos Deputados ao Parlamento Europeu, conforme resulta do ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio direto, constante do anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE e EURATOM do Conselho, de 20 de setembro de 1976, que apenas exige a subsistência de sistemas de eleição proporcional (o que é alcançado pela introdução de dois novos círculos plurinominais, ainda que com um risco de diminuição dos índices de proporcionalidade existentes atualmente).

#### **I. d) Antecedentes**

Consultada a base de dados das iniciativas legislativas em anos recentes, verifica-se que na **XIV Legislatura** foram apreciadas inúmeras iniciativas legislativas em matéria eleitoral, algumas das quais incidiam (exclusiva ou parcialmente) sobre a legislação eleitoral para o Parlamento Europeu. Contudo, a maioria das iniciativas apresentadas e das aprovadas versavam matérias distintas daquela que é agora objeto da iniciativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, focando-se na adaptação da legislação e procedimentos eleitorais às exigências específicas da gestão da pandemia provocada pela COVID-19. Mesmo os projetos relativos à eleição do Parlamento Europeu respeitavam à forma de realização do voto por correspondência e às consequências sobre o mandato dos Deputados ao Parlamento Europeu no caso de inscrição em partido diferente daquele pelo qual haviam sido eleitos.

## **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

### **I. e) Projetos sobre matérias afins**

Deram também entrada também na XV Legislatura inúmeras iniciativas em matéria eleitoral, sendo merecedoras de especial referência as que se debruçam sobre a lei eleitoral para o Parlamento Europeu (que não incidem, sublinhe-se, na matéria constante da Proposta de Lei da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, a saber:

- Projeto de Lei n.º 398/XV/1.ª (PAN) - *Estabelece o regime jurídico aplicável ao esclarecimento cívico e ao direito de antena no âmbito das eleições para Presidente da República, Assembleia da República, Assembleia Legislativa Regional dos Açores, Assembleia Legislativa Regional da Madeira, Parlamento Europeu e dos Órgãos das Autarquias Locais, bem no âmbito dos Referendos nacionais, regionais e locais.* O projeto foi rejeitado, com os votos contra do PSD e do PCP, votos a favor do CH, do BE, do PAN e do L e as abstenções do PS e da IL.
- Proposta de Lei n.º 91/XV/1.ª (GOV) - *Estabelece regimes excecionais de exercício do direito de voto em mobilidade e do direito de voto antecipado para a eleição do Parlamento Europeu a realizar em 2024.* O diploma encontra-se agendado para discussão na generalidade em plenário no próximo dia 23 de junho;
- Projeto de Lei n.º 826/XV/1.ª (PAN) - *Reforça o direito de voto antecipado e em mobilidade no âmbito das eleições para o Parlamento Europeu, em especial das pessoas com deficiência ou incapacidade, alterando Lei n.º 14/87, de 29 de abril, e aprovando um regime excepcional aplicável à eleição do Parlamento Europeu de 2024.* O

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

diploma encontra-se agendado para discussão na generalidade em plenário no próximo dia 23 de junho;

- Projeto de Lei n.º 831/XV/1.ª (L) - *Revê a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, consagrando o direito ao voto por via postal para eleitores residentes no estrangeiro.* O diploma encontra-se agendado para discussão na generalidade em plenário no próximo dia 23 de junho;

**I. f) Pareceres emitidos**

Tendo já sido emitidos alguns dos pareceres solicitados para a Proposta de Lei n.º 80/XV, importa analisar as respetivas conclusões e sugestões de redação.

*Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores*

Apesar de ser o órgão autor da iniciativa, foi solicitada emissão de parecer à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, matéria que poderá ser merecedora de futura reflexão quanto à sua indispensabilidade para dar cumprimento ao n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, que prevê a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

No dia 30 de maio, a Subcomissão da Comissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Legislativa deliberou, por maioria, com os votos contra do BE, a favor do PS e do PSD, dar parecer favorável a Proposta de Lei n.º 80/XV (ALRAA). O Grupo Parlamentar do PPM, a Representação Parlamentar do PAN e o Grupo Parlamentar do CDS-PP, sem direito a voto, não emitiram parecer à presente iniciativa.

## **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

### Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

Através da sua Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira emitiu parecer favorável a 17 de maio de 2023, com os votos a favor do Partido Social Democrata, do Partido Socialista e do Centro Democrático Social, e os votos contra do Partido Comunista Português. A fundamentação do parecer aponta, essencialmente, para dois aspetos: por um lado, a especificidade das regiões ultraperiféricas no contexto da União Europeia, o que seria merecedor de especial consideração na configuração dos círculos eleitorais para o Parlamento Europeu, e, por outro lado, para uma tendência para aumento demográfico em ambas as regiões portuguesas (ao invés do que sucede na maioria das regiões ultraperiféricas com exceção de Guadalupe e Martinique).

### Governo Regional da Madeira

Através de ofício da Presidência do Governo Regional datado de 23 de maio, foi emitido parecer favorável à iniciativa legislativa. Entende o Governo Regional da Madeira que a proposta em análise contribuiria para uma diminuição do que identificam como “*excessivo centralismo do regime de círculo único atualmente existente*”, eliminaria a dependência da negociação com os diretórios partidários da inclusão de representantes das Regiões Autónomas e permitiria reduzir a abstenção no ato eleitoral para o Parlamento Europeu.

### Governo Regional do Açores

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

Através de ofício da Presidência do Governo Regional datado de 26 de maio, foi acusada a receção da proposta de lei a análise, informando-se ainda que, *“atendendo ao teor da mesma, nada há a referir, relativamente à especificidade dos direitos e interesses da Região Autónoma dos Açores.”*

**Conselho Superior de Magistratura**

O Conselho Superior da Magistratura apenas comunicou, nos termos do disposto no artigo 149.º nº 1, alínea i) do Estatuto dos Magistrados Judiciais, que não se pronunciará sobre a Proposta de Lei 80/XV/1.ª(ALRAA).

**Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna – Administração Eleitoral**

A Secretaria-Geral do MAI enviou a 24 de maio parecer sobre a iniciativa em análise, na qual remete para o plano político a decisão sobre a instituição de dois novos círculos eleitorais. Sublinha, contudo, que *“face ao curto espaço de tempo que medeia entre a presente data e a data prevista para a próxima Eleição para o Parlamento Europeu se afigura que a alteração proposta de criação de círculos eleitorais para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não deveria entrar em vigor já na próxima Eleição, agendada para 2024, tendo em conta a necessidade de adaptação dos processos eleitorais e uma correta informação dos eleitores.”*



### **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

Acrescenta ainda a SGMAI na sua avaliação que podem identificar-se alguns custos adicionais decorrentes da criação dos círculos regionais, nomeadamente ao nível da criação de dois modelos de boletim de voto adicionais e das respetivas matrizes em braille, bem como de eventuais necessidades de adaptação das plataformas de publicitação do escrutínio provisório.

### **Comissão Nacional de Eleições**

A Comissão Nacional de Eleições avaliou a proposta de lei na sua reunião de 30 de maio, tendo sublinhado os seguintes aspetos:

- *“A alteração proposta determina a afetação de dois deputados ao Parlamento Europeu a cada região autónoma, pelo que, dos atuais 21 deputados, quatro deles ficariam a elas afetos. Considerando o número de eleitores recenseados, quatro deputados representam 19,05% dos mandatos, enquanto os eleitores das regiões autónomas correspondem a 4,4% da totalidade dos eleitores;”*
- Perante uma futura adesão de novos Estados-membros que possa obrigar a uma redistribuição dos mandatos alocados a cada País, diminuindo o número de Deputados ao Parlamento Europeu a eleger por Portugal, a situação de desvio à proporcionalidade referida no ponto anterior poderá agravar-se;
- Neste quadro, a ser aprovada nos seus precisos termos, a proposta de lei em análise introduziria *“um desvio ao princípio da proporcionalidade constitucionalmente previsto, desvio que, como se demonstrou, pode vir a ser crescentemente agravado num futuro mais ou menos próximo.”* O parecer identificara igualmente, na avaliação da evolução histórica da legislação

### **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

eleitoral para o Parlamento Europeu, que a possibilidade de criação de círculos uninominais (como constara da proposta inicial do PSD em 1987) violaria o princípio da representação proporcional por essa via;

- A criação de mais dois círculos *“inviabilizaria o almejado pleno aproveitamento da desmaterialização dos cadernos eleitorais e as vantagens da votação em mobilidade, medidas só possíveis de implantar em eleição de círculo único”*.

### **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

Uma parte significativa das reservas que a presente proposta de lei apresenta vêm já referidas nalguns dos pareceres remetidos:

- Em primeiro lugar, o risco de redução dos índices de proporcionalidade é uma possibilidade real na forma com a proposta vem formulada, por duas ordens de razões:
  - i) Não só o aumento do número de círculos eleitorais tem um impacto imediato na conversão de votos em mandatos, aumentando o número de votos não convertidos em mandatos (em particular se tivermos em conta o histórico eleitoral nas Regiões Autónomas, que apontariam para uma alocação dos dois Deputados aos maiores partidos);
  - ii) A alocação de 4 mandatos aos dois novos círculos eleitorais (conforme referido no parecer da Comissão Nacional de Eleições)

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

atribuiria 19,05% dos mandatos a dois círculos eleitorais que correspondem a 4,4% dos cidadãos eleitores recenseados.

- Em segundo lugar, a divisão em 3 círculos eleitorais teria igualmente um impacto na gestão e nos custos dos procedimentos eleitorais, pelas razões aduzidas pela Secretaria-Geral do MAI e da CNE: aumento de custos com impressão de boletins, necessidade de adaptação das plataformas de divulgação de resultados, impossibilidade de implementação plena do voto em mobilidade;
- Adicionalmente, a questão suscitada pela SGMAI quanto ao tempo necessário à preparação da implementação de uma reforma desta escala afigura-se igualmente pertinente: o tempo útil sempre seria inferior a um ano (mesmo num caso de aprovação célere, a conclusão do procedimento legislativo dificilmente estará concluída antes do final da presente sessão legislativa);
- Por outro lado, cumpre igualmente aferir da necessidade de outras alterações a legislação eleitoral, atenta a introdução de mais dois círculos:
  - Revisão de regras sobre suplentes (artigo 8.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu)
  - Avaliação de quais os tribunais competentes para apresentação das candidaturas: mantém-se o Tribunal Constitucional ou é objeto de identificação de tribunal da sede do círculo? (artigo 9.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu)

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

- Necessidade de previsão da impossibilidade de dupla candidatura em mais de um círculo;
  - Criação de regras sobre apuramento com definição de órgãos competentes para cada novo círculo;
  - Determinação das regras sobre alocação futura de mandatos por cada círculo: atualmente todos os Deputados sendo eleitos por um único colégio eleitoral é desnecessária esta referência, sendo que a possibilidade de alterações futuras ao número de Eurodeputados é significativa, como já foi referido *supra*, correndo-se o risco de desatualização da lei nacional em função da decisão tomada no plano europeu quanto ao número de mandatos por Estado-Membro.
- Finalmente, o quadro de direito comparado deverá igualmente ser tido em conta na decisão a tomar sobre esta matéria. Dos 27 Estados-membros, apenas 5 organizam o ato eleitoral com recurso a mais do que um círculo eleitoral nacional (sendo que num deles, a Polónia, a alocação do número de mandatos pelas forças políticas é feita com base nos resultados nacionais, sendo posteriormente rateados pelos círculos locais).

Ou seja, mesmo em Estados que também conhecem a realidade das regiões ultraperiféricas a opção foi a de instituição de círculo único, merecendo especial referência a realidade francesa, onde em 2019 se abandonaram os 8 círculos eleitorais em prol da reintrodução de um círculo nacional único. O levantamento dos efeitos desta decisão em França será, pois, especialmente relevante, por comparação com atos eleitorais anteriores no que respeita à participação eleitoral, presença de eleitos de todos os territórios e qualidade dos índices de proporcionalidade.

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

**PARTE III - CONCLUSÕES**

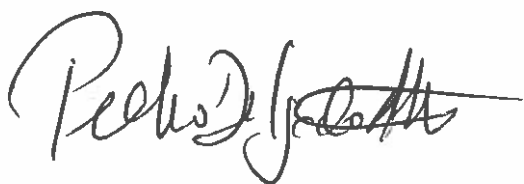
1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores tomou a iniciativa de apresentar a Proposta de Lei n.º 80/XV – Altera a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu;
2. Face ao exposto no presente parecer quanto à substância da proposta e ao seu enquadramento constitucional, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a mesma reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada na generalidade em plenário.

**PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a nota técnica referentes à Proposta de Lei n.º 80/XV, elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

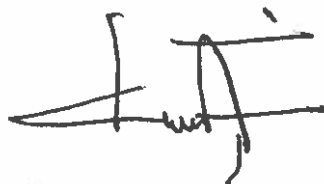
Palácio de S. Bento, 21 de junho de 2023

O Deputado Relator



**(Pedro Delgado Alves)**

O Presidente da Comissão



**(Fernando Negrão)**