



Gabinete Jurídico

Informação n.º : I-CNE/2015/256

Data: 08-06-2015

Ponto: 2.5

Reunião n.º: 203/XIV

Data: 09-06-2015

Proc. n.º :

Assunto: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 965/XII/4.ª (BE) - Altera as Leis Eleitorais, permitindo o voto antecipado a doentes que estejam impossibilitados de se deslocar às mesas de voto.

I. Introdução

1. Por ofício datado de 28 de maio de 2015 vem a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitar a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei n.º 965/XII/4.ª (BE), que *"Altera as Leis Eleitorais, permitindo o voto antecipado a doentes que estejam impossibilitados de se deslocar, ou de se deslocar pelos seus próprios meios, às mesas de voto."*
2. Sobre o referido pedido, foi deliberado pelo plenário da Comissão Nacional de Eleições, em 2 de junho de 2015, *"remeter a questão para elaboração de projeto de parecer por parte do gabinete jurídico."*

II. Enquadramento constitucional e legal

3. Importa, desde logo, invocar os preceitos constitucionais que enquadram a matéria atinente ao sufrágio e que em seguida se transcrevem:

"Artigo 10.º

(Sufrágio universal e partidos políticos)

1. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição.

2.(...)"

"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."

"Artigo 113.º

(Princípios gerais de direito eleitoral)

1. 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.

2.(...)

3.(...)



4. (...)
 5. (...)
 6. (...)
 7. (...)
4. Acresce que todas as leis eleitorais, bem como as leis dos referendos, a propósito do exercício do direito de sufrágio, consagram, como princípios, a pessoalidade e a presencialidade do voto, ao estabelecer que o direito é exercido diretamente pelo cidadão eleitor, não sendo admitida nenhuma forma de representação ou delegação no exercício do direito de sufrágio e que este direito é exercido presencialmente, **salvo quanto ao modo de exercício do voto antecipado**.
 5. Assim, decorre dos citados preceitos que o exercício do voto antecipado tem uma natureza excecional, restrito aos casos ali expressamente elencados. *“Como regra, o direito de voto é exercido presencialmente pelo cidadão eleitor na assembleia eleitoral correspondente ao local por onde o eleitor se encontra recenseado. A lei admite, no entanto, como exceção a esta regra, o exercício do voto de forma antecipada para eleitores que, por força da sua atividade profissional ou académica, de privação de liberdade ou de saúde se encontram impedidos de se deslocarem à assembleia de voto no dia da votação (v. artigos 77.º e segs)”*, in “Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais” anotada e comentada, de Jorge Miguéis, Carla Luís, João Almeida, Ana Branco, André Lucas e Ilda Rodrigues, INCM, pág. 299, em anotação ao artigo 101.º¹ da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.
 6. Importa também citar a Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro que, nos termos do disposto no art.º 1.º, teve por objeto alterar o regime jurídico das eleições do Presidente da República, da Assembleia da República, dos órgãos das autarquias locais, do Parlamento Europeu e dos referendos nacional e local, designadamente alargando e uniformizando o regime do exercício do voto antecipado.
 7. *“A alteração operada ao regime de voto antecipado veio alargar de forma significativa o âmbito e o universo de cidadãos eleitores abrangidos por esta possibilidade de votação (...).*
Com a LO 3/2010, o legislador procurou harmonizar o regime do voto antecipado há muito justificado, mas também abranger o maior número de cidadãos eleitores. Realça-se sobre este aspeto o número significativo de queixas de cidadãos eleitores que, em anteriores processos eleitorais e por não se encontrarem abrangidos por nenhuma das situações profissionais até aí habilitadas por lei a recorrer ao exercício do voto de forma antecipada, se viam impedidos de votar”
in ob. cit., pág. 318.

III. As soluções contidas no Projeto de Lei n.º 965/XII/4.^a

8. Assim, o Projeto de Lei ora em análise vem propor o alargamento das situações de voto antecipado – mecanismo de natureza excecional – aditando, para esse efeito, uma alínea, nas diversas leis eleitorais e na Lei do Referendo Nacional, possibilitando a antecipação do voto a *“Todos os eleitores que por motivo de doença devidamente comprovada, estejam impossibilitados de se deslocar, ou de se deslocar pelos seus próprios meios, às mesas de voto.”*
9. Quanto ao modo de exercício do voto antecipado nestas situações, propugna o documento em análise que esses eleitores *“(...)podem requerer, por meios eletrónicos ou por via postal, ao*

¹ Art.º 101.º *“O direito de sufrágio é exercido presencialmente em assembleia de voto pelo eleitor, salvo nos casos previstos no artigo 117º.”*

presidente da câmara do município em que se encontrem recenseados, até ao 20.º dia anterior ao da eleição, a documentação necessária ao exercício do direito de voto antecipado, enviando cópias do seu cartão de cidadão ou bilhete de identidade e cartão ou cidadão de eleitor, juntando documento comprovativo do impedimento invocado, passado pelo médico assistente.”

10. Caso seja efetuado este requerimento, é ao presidente da câmara que, avaliando os recursos disponíveis, cabe decidir, casuisticamente, “sobre a tramitação a adotar”, podendo ser adotado, um dos seguintes procedimentos:
- O voto ser efetuado por correspondência; ou
 - O presidente da câmara, ou vereador devidamente credenciado, desloca-se à residência do cidadão.
11. Nas situações em que o voto é efetuado por correspondência, o cidadão vota através de carta registada com aviso de receção, seguindo-se, quanto à tramitação, o disposto nas diversas leis eleitorais quanto ao modo do exercício do direito de voto antecipado por razões profissionais, com as necessárias adaptações.
12. Ainda sobre o voto por correspondência, importa sublinhar que apenas na eleição para os Deputados à Assembleia da República – e só para os cidadãos portugueses recenseados no estrangeiro – é que se admite o voto por correspondência², sendo, por isso, de carácter excecional, uma vez que nas demais eleições o voto é presencial.
13. A propósito do princípio da pessoalidade do voto, referem Gomes Canotilho e Vital Moreira que “(...) 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 pessoalidade também abrange e que só o voto directo e presencial garante (e que, por isso, obriga a limitar o voto por correspondência aos casos absolutamente necessários).” *Constituição da República Portuguesa — Anotada, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra, 2010, pág. 671.*
14. Já na 2.ª hipótese (deslocação do presidente da câmara, ou vereador credenciado à residência do cidadão) o procedimento a seguir é o previsto nas diferentes leis eleitorais sobre o modo de exercício do direito de voto por doentes internados e por presos.
15. Se porventura nenhuma das soluções anteriores for viável, prevê ainda o Projeto de Lei, que “(...) com a concordância do requerente, o presidente da câmara pode, ainda, possibilitar que o voto seja exercido presencialmente, por procuração, desde que garantido o segredo de voto.”

IV. Apreciação

16. Com efeito, afigura-se que as soluções referidas no ponto 10. do presente parecer podem encontrar acolhimento no quadro legal existente.
17. Mais se entende que nessa matéria, não se vislumbrando obstáculos de ordem legal ou de ordem fáctica – e desde que salvaguardado o segredo de voto – competirá ao legislador estabelecer as soluções legais que considere mais adequadas.
18. No que respeita à solução propugnada no Projeto de Lei ora em análise de voto por procuração, afigura-se-nos, salvo melhor entendimento, que pode colidir com as disposições constitucionais supra referidas.

² “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.”, cfr. o disposto no n.º 1, do art.º 5.º, do D.L. n.º 95-C/76, de 30 de janeiro.



19. Note-se a este respeito que *“O exercício de sufrágio é pessoal (art.º 49º, nº 2). E pessoalidade significa, nos termos gerais, comumente aceites, exercício de um direito pela própria pessoa que é seu titular, sem o veículo de representação legal ou voluntária.*

Esta característica flui da ideia básica em que se traduzem os direitos políticos: a participação dos cidadãos na vida política, a qual deve ser direta e ativa (art.º 109º), mesmo se ligada, como sucede na eleição, à designação de titulares de órgãos através das quais, representativamente, os cidadãos também exercem o poder político (artigo 10º, nº 1). Flui ainda da exigência de liberdade em que essa participação se deve traduzir, liberdade que poderia aparecer diminuída logo na outorga de poderes de representação a outrem. E pode, porventura, entender-se que ressalta, enfim, como consequência do princípio da igualdade: o sufrágio deixaria de ser igual, quando, por virtude da transferência de poderes de decisão inerentes ao mandato, o representante agisse, na prática, investido de dois votos, o seu e o de representado.” in Direito Constitucional III, Direito Eleitoral e Direito Parlamentar, Jorge Miranda, Lisboa, 2003, pág. 56.

20. *“Característica essencial do direito de sufrágio é o seu exercício pessoal (nº 2), o que implica o princípio da **pessoalidade 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.”* cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in ob. cit., pág. 671.

21. Afigura-se que a solução proposta também contraria o disposto nas diversas leis eleitorais e as leis dos referendos, ao preceituarem que *“(…) não é admitida nenhuma forma de representação ou delegação no exercício do direito de sufrágio.”*³.

22. Alerta-se ainda que qualquer alteração a introduzir nesta matéria, por uma questão de unidade do sistema jurídico, deveria contemplar a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto (Regime Jurídico do Referendo Local) e a Lei Orgânica n.º 2/2015, de 12 de fevereiro (Regime Jurídico do Referendo Regional na Região Autónoma dos Açores).

23. Por último, atendendo à matéria objeto do projeto de Lei em análise, parece curial, salvo melhor opinião, que sejam desencadeados os mecanismos de audição das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

V. Conclusões

- i) O n.º 2, do art.º 49.º da CRP prescreve que *“O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico”*;
- ii) Acresce que todas as leis eleitorais, bem como as leis dos referendos, a propósito do exercício do direito de sufrágio, consagram, como princípios, a pessoalidade e a presencialidade do voto, vedando qualquer forma de representação ou delegação no exercício do direito de sufrágio;
- iii) O direito de sufrágio é exercido presencialmente na assembleia eleitoral correspondente ao local onde o eleitor se encontra recenseado, pelo que o exercício do voto antecipado tem uma natureza excecional, restrito aos casos taxativamente elencados na lei;
- iv) A Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, alargou significativamente o regime do exercício do voto antecipado;

³ Vd. neste sentido, n.º 2, do art.º 79.º, da Lei n.º 14/79, de 16 de maio; n.º 2, do art.º 100.º, da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto; n.º 3, do art.º 70.º, do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio; n.º 2, do art.º 111.º, da Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril.

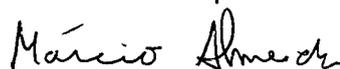
- v) O Projeto de Lei ora em análise contempla a possibilidade de antecipação do voto a *“Todos os eleitores que por motivo de doença devidamente comprovada, estejam impossibilitados de se deslocar, ou de se deslocar pelos seus próprios meios, às mesas de voto”*;
- vi) Cabe ao presidente da câmara, avaliando os recursos disponíveis, decidir, casuisticamente, *“sobre a tramitação a adotar”*, podendo ser adotado, um dos seguintes procedimentos:
- O voto ser efetuado por correspondência; ou
 - O presidente da câmara, ou vereador devidamente credenciado, desloca-se à residência do cidadão”
- vii) Atualmente, a única eleição que contempla o voto por correspondência é a eleição para os Deputados à Assembleia da República e apenas para os cidadãos portugueses recenseados no estrangeiro, sendo, por isso, de carácter excecional, uma vez que nas demais eleições o voto é presencial;
- viii) Quando à deslocação do presidente da câmara, ou vereador credenciado à residência do cidadão, o procedimento a seguir é o previsto nas diferentes leis eleitorais – e na Lei do Referendo Nacional – sobre o modo de exercício do direito de voto por doentes internados e por presos;
- ix) Não se vislumbrando obstáculos de ordem legal ou de ordem fáctica – e desde que salvaguardado o segredo de voto – competirá ao legislador estabelecer as soluções legais que considere mais adequadas;
- x) Quanto à possibilidade de voto por procuração, afigura-se-nos, salvo melhor entendimento, que é suscetível de colidir com as disposições constitucionais supra referidas, contrariando o disposto nas diversas leis eleitorais e nas leis dos referendos, ao preceituarem que *“(…) não é admitida nenhuma forma de representação ou delegação no exercício do direito de sufrágio.”*;
- xi) Alerta-se ainda que qualquer alteração a introduzir nesta matéria, por uma questão de unidade do sistema jurídico, deveria contemplar a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto (Regime Jurídico do Referendo Local) e a Lei Orgânica n.º 2/2015, de 12 de fevereiro (Regime Jurídico do Referendo Regional na Região Autónoma dos Açores);
- xii) Por último, atendendo à matéria objeto do projeto de Lei em análise, parece curial, salvo melhor opinião, que sejam desencadeados os mecanismos de audição das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

VI. Proposta

Face ao que antecede, propõe-se ao Plenário da Comissão Nacional de Eleições a aprovação do presente parecer;

Mais se propõe, caso o parecer em causa seja aprovado, o respetivo envio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

O Técnico Superior


Márcio Almeida