



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

ATA N.º 35/CNE/XVII

No dia 28 de fevereiro de 2023 teve lugar a trigésima quinta reunião da XVII Comissão Nacional de Eleições, na sala Jorge Miguéis sita na Av. D. Carlos I, n.º 134 - 6.º andar, em Lisboa, sob a presidência do Juiz Conselheiro José Vítor Soreto de Barros, com a presença de Fernando Anastácio, Vera Penedo, Fernando Silva, Frederico Nunes, João Almeida, Gustavo Behr, Joaquim Morgado, Carla Freire e Sérgio Gomes da Silva. -----

A reunião teve início às 10 horas e 30 minutos foi secretariada por mim, João Almeida, Secretário da Comissão. -----

1. PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA

Gustavo Behr fez uma síntese do evento que teve lugar na sede da UNESCO em Paris - Conferência Global sobre "Internet for Trust - Regulating Digital Platforms for Information as a Public Good" nos dias 22 e 23 de fevereiro - e, em especial, sobre o workshop de 21 de fevereiro, dedicado ao tema "Liberdade de Expressão e Acesso à Informação em Processos Eleitorais. Desafios enfrentados pela desinformação e outras práticas nocivas no ecossistema digital", em que interveio em representação da CNE. Informou, ainda, que a UNESCO irá disponibilizar um documento com as recomendações mais importantes relativas ao combate à desinformação. -----

2. PERÍODO DA ORDEM DO DIAAtas**2.01 - Ata da reunião plenária n.º 34/CNE/XVII, de 16-02-2023**



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A Comissão aprovou a ata da reunião plenária n.º 34/CNE/XVII, de 16 de fevereiro, cuja cópia consta em anexo à presente ata, com os votos favoráveis dos Membros que participaram na reunião a que respeita. -----

Cooperação institucional

2.02 - Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias - Solicitação de emissão de Parecer sobre o Projeto de Lei 560/XV/1 (PSD)

Após análise e debate, a Comissão aprovou, por maioria, com os votos contra de Vera Penedo e de Frederico Nunes, o parecer sobre o Projeto de Lei em epígrafe, cujo teor se transcreve: -----

«Voto postal e Voto eletrónico não presencial

1. O voto postal é estabelecido, no Projeto de Lei em apreço, 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.

2. 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 eleitor está inscrito em circunscrição do território nacional e 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*.

3. Alguns países conduziram experiências de voto eletrónico não presencial e, tanto quanto se sabe, não adotaram a modalidade (pelo menos para a totalidade das



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

eleições e/ou do seu território) com exceção da *Estónia* (pouco mais de 1 milhão de eleitores).

Na Estónia, depois de uma *tendência crescente de adesão* a este modo de votação, apenas c. 140 mil votantes o utilizaram nas eleições de 2011, c. 134 mil nas locais de 2013, c. 103 mil votantes nas europeias de 2014, c. 176 mil votantes nas parlamentares de 2015 e c. 247 mil votantes nas de 2019, neste último caso, com mais de 50% de abstenção (dados conhecidos).

Em todos os casos indicados, o número de pessoas que votou pela *internet* nunca superou o das que votaram de forma tradicional (presencial e com boletins de voto em papel).

4. 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.

5. *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.*

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.

6. 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.*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

7. Sugestões:

7.1. Consagração do *voto presencial como única forma de votação* nas eleições presidenciais e europeias.

7.2. 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*.

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

7.4. *Interconexão das descargas dos cadernos eleitorais*, permitindo o voto em qualquer mesa fora do território nacional.

8. Notas finais: Projeto-piloto de voto eletrónico não presencial

8.1. Não se recomenda a realização de um projeto piloto de voto eletrónico não vinculativo. Na verdade, tal opção pode traduzir-se numa falta de credibilidade do ato eleitoral bem como dos resultados da eleição.

8.2. Alerta-se para o facto de a solução, no mesmo sentido de outras medidas já adotadas, transformar, de facto, o essencial do processo eleitoral num processo administrativo a executar por órgãos da administração tutelados pelo Governo, sobretudo com a utilização de ferramentas relativamente às quais se perfilam sérias dúvidas na consciência da generalidade dos cidadãos, eliminando a intervenção no processo de apuramento das entidades independentes em cuja composição se tem previsto sempre a presença de, pelo menos, um juiz.

8.3. Sendo de toda a utilidade a realização de uma experiência piloto do tipo da proposta, na senda do que há muito sugeriu esta Comissão para o caso em que é admitido o voto postal, refira-se que os meios de identificação previstos não são acessíveis a muitos, para não dizer à quase generalidade dos eleitores, e não acautela o possível tráfico massivo de credenciais.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

8.4. Atualmente existe maior pressão mediática relativamente a estas matérias, cabendo ao legislador determinar como e até onde pode ser diminuída a perceção da integridade do processo eleitoral para acalmar a contestação que existe no espaço público.

Apuramento

9. No Projeto de Lei **uniformiza-se** o sistema de apuramento da votação no estrangeiro optando-se pelo **modelo** existente para o **apuramento da votação presencial** (PR, PE).

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

Atendendo ao proposto, alerta-se 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 Díli 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.

11. No Projeto de Lei 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 Londres¹ enquanto, ao contrário, as assembleias de apuramento do voto postal – legislativas – concluem os trabalhos em meio dia).



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

12. Sugestões:

12.1. 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.

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

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

12.2.b). Da *documentação necessária produzida no escrutínio*.

12.3. Receção e escrutínio, até ao terceiro dia posterior à eleição² pelas mesas constituídas para o efeito, dos *votos por correspondência*:

12.3.a). Oriundos de *países em que não seja possível constituir mesas de voto*;

12.3.b). Em que haja *menos de 100 eleitores recenseados*.» -----

¹ 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).

² A duplicidade de endereçamentos é da responsabilidade dos serviços da administração pública que os pre-imprimem e, por isso, não perturba significativamente os eleitores.

Vera Penedo apresentou a seguinte declaração de voto: -----

«Reconhecendo que o PJI em causa não está perfeito, tendo lacunas que têm que ser corrigidas, como por exemplo, a não alteração dos diversos prazos eleitorais e a não contemplação das devidas alterações no caso da existência de uma 2.ª volta nas eleições do Presidente da República.

O meu voto contra deve-se ao facto de não me rever no parecer aprovado na Reunião Plenária n.º 35/CNE/XVII de 28-02-2023, uma vez que existe, para mim, uma divergência de fundo no que diz respeito à existência do Voto Postal por Correspondência como mais uma modalidade de voto nas Eleições Presidenciais e nas Eleições para o Parlamento Europeu.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

O Parecer vai no sentido de não ser consagrada a possibilidade do eleitor residente no estrangeiro poder optar pelo exercício do seu voto por correspondência nestes dois atos eleitorais.

Ora eu considero que o eleitor residente no estrangeiro, em nome do respeito pelo princípio da igualdade e da não existência de portugueses de primeira e portugueses de segunda, tem o direito de ter acesso às mesmas modalidades de voto em cada um dos atos eleitorais em que exerce a sua cidadania e que o voto destes cidadãos tem a mesma importância e validade que o voto de qualquer cidadão que resida em território nacional.

Considero que é por demais importante reconhecermos que, a este nível, existe uma grave lacuna no nosso ordenamento eleitoral naquilo a que se refere ao voto dos cidadãos residentes no estrangeiro e às circunstâncias em que estes cidadãos o exercem.

Não pudemos continuar a constatar os níveis de abstenção elevadíssimos por parte destes eleitores, nestes dois tipos de eleição, onde repetidamente os intervenientes políticos dizem que é urgente fazer alterações legislativas no sentido de combater esta elevadíssima abstenção e a Comissão Nacional de Eleições ter como posição de fundo a negação desta modalidade de voto, que já existe nas Eleições Legislativas, nestas duas eleições.

Este PJI, reconhecendo falhas que deveriam ser corrigidas, demonstra a intenção de criar mais uma modalidade de voto para aqueles que, por força das circunstâncias, se veem inibidos de exercer esse seu direito, demonstrando uma vontade de discriminar positivamente estes eleitores por força das suas circunstâncias.» -----

Frederico Nunes apresentou a seguinte declaração de voto: -----

«O parecer apresentado pela Comissão Nacional de Eleições, votado no plenário de 28 de fevereiro de 2023, não pode merecer uma posição positiva da minha parte, nomeadamente por:

1. No Ponto 3), a referência aos resultados das eleições na Estónia em formato eletrónico não presencial encontra-se desatualizada. Desde a sua introdução em 2005, nas eleições para os órgãos autárquicos, e até 2019, nas eleições para o parlamento europeu, a votação em formato eletrónico não presencial viu a participação por parte dos eleitores aumentar de menos de 2% para perto dos 48%. Assim a tendência crescente de participação nas



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

eleições deste país mostra-se constante, sendo expectável que num futuro próximo seja ultrapassado o valor de 50% de participação em formato eletrónico não presencial. Estes resultados mostram que, após uma desconfiança ou desconhecimento inicial, o formato tem ganho apoiantes;

2. No Ponto 5), apesar de a votação presencial permitir um elevado nível de confiança da pessoalidade e liberdade da expressão do voto, essa garantia não é completa. O mesmo, apesar de possivelmente num nível diferente, pode ser considerado relativamente ao voto eletrónico não presencial e ao voto postal;

3. No Ponto 6), a adoção de sistemas mistos de votação apenas induz dificuldades especiais de controlo e transparência das eleições caso a legislação eleitoral a produzir relativamente ao voto eletrónico não presencial e/ou ao voto postal não contemple mecanismos de controlo de todos os órgãos eleitorais com o detalhe e abrangência que a legislação eleitoral atual apresenta relativamente ao voto presencial.

Em suma, não se encontram reunidos pressupostos suficientes para a posição da Comissão Nacional de Eleições no Ponto 7.1) que consagra o voto presencial como única forma de votação nas eleições presenciais e europeias, nomeadamente porque:

1. O voto postal em eleições legislativas é uma realidade em Portugal, que tem demonstrado uma elevada participação por parte dos portugueses residentes no estrangeiro, como demonstram as percentagens de votantes;

2. A legislação deve consagrar, na medida do possível, igualdade de processos entre diferentes eleições;

3. A legislação deve discriminar positivamente os portugueses residentes no estrangeiro tendo em conta as dificuldades inerentes ao exercício do seu direito voto. Não sendo possível a constituição de mesas de voto no estrangeiro nas mesmas condições do que acontece em território nacional, o voto postal e/ou o voto eletrónico não presencial são soluções possíveis para colmatar as dificuldades encontradas;

Esta declaração de voto não constitui uma posição favorável da minha parte ao Projeto de Lei apresentado, que possui lacunas que não importa elencar nesta declaração.» -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2.03 - Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias - Solicitação de emissão de Parecer sobre o Projeto de Lei 517/XV/1 (PAN) e Projeto de Lei 518/XV/1 (PAN)

A Comissão aprovou, por unanimidade, o parecer sobre o Projeto de Lei n.º 517/XV/1 (PAN), cujo teor se transcreve: -----

«Constatou-se o facto de os círculos propostos para o território do continente não abrangerem a sua totalidade, designadamente os municípios da área da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo que não integram a Área Metropolitana de Lisboa.

Acresce que alguns dos círculos eleitorais propostos apresentam sobreposições entre si, designadamente os que, integrando comunidades territoriais do Norte, a Sul do Rio Douro integram igualmente o círculo do Centro, sem que a lei determine a necessária prevalência.

A ausência de um estudo prévio ou comparativo das consequências políticas da reorganização dos círculos eleitorais do território do continente dificulta a emissão de parecer no tempo relativamente célere em que foi solicitado.» -----

O parecer é acompanhado da Informação dos Serviços, que consta em anexo à presente ata. -----

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 518/XV/1 (PAN) e por lhe não ter sido possível aprofundar a discussão em tempo, a Comissão deliberou, por unanimidade, remeter a Informação dos Serviços, que consta em anexo à presente ata. -----

Em face do adiantado da hora, a Comissão deliberou, por unanimidade, adiar a apreciação dos restantes assuntos (pontos 2.04 a 2.12). -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A reunião foi dada por encerrada pelas 15 horas. -----

Para constar se lavrou a presente ata, que foi aprovada em minuta e vai ser assinada pelo Senhor Presidente, e por mim, João Almeida, Secretário da Comissão. -----

Assinada:

O Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Juiz Conselheiro *José Vítor Soreto de Barros.*

O Secretário da Comissão, *João Almeida.*