



Parecer da Ordem dos Advogados

I.

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre o **Projecto de Lei nº 656/XIV/2.^a**, que pretende consagrar “...a possibilidade de opção pelo voto por correspondência, em alternativa ao voto presencial, aos eleitores residentes no estrangeiro nas eleições presidenciais e nas eleições europeias, procedendo à vigésima terceira alteração ao decreto-lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do presidente da república, à sexta alteração à Lei n.º 14/87, de 29 de abril, que aprova a lei eleitoral para o parlamento europeu, e à sétima alteração ao regime jurídico do recenseamento eleitoral, aprovado pela Lei n.º 13/99, de 22 de março.”

Assim, o projecto de lei em causa pretende alterar os art.ºs 12.º, 70.º, 88.º e 97.º - A, do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que passariam a ter a seguinte redação:

Artigo 12.º [...]

1 - [...].

2 - No estrangeiro, a votação presencial inicia-se no dia anterior ao marcado para a eleição no território nacional e encerra-se nesse dia.

3 - No estrangeiro, a votação presencial no dia anterior ao marcado para a eleição decorre entre as 8 e as 19 horas locais e, no dia da eleição, das 8 horas até à hora limite do exercício do direito de voto em território nacional, competindo à mesa da assembleia de voto, com a colaboração dos delegados dos candidatos, garantir as condições de liberdade de voto durante os dois dias de votação e as suas interrupções, bem como a inviolabilidade das urnas eleitorais, que são seladas no início das operações eleitorais.

Por sua vez o nº 4 a aditar tem a seguinte proposta de redação: “As informações referidas no número anterior deverão ser objecto de publicação por meio da pauta de divulgação do resultado, disponibilizada automaticamente e por meios electrónicos em página informática de acesso público do Ministério da Justiça.”

Artigo 70.º



Modo de exercício do direito de voto

- 1 - O direito de voto dos eleitores residentes no território nacional é exercido presencialmente, salvo quanto ao modo de exercício do voto antecipado.*
- 2 - Os eleitores residentes no estrangeiro exercem o direito de voto presencialmente ou pela via postal, consoante optem junto da respetiva comissão de recenseamento no estrangeiro até à data da marcação de cada ato eleitoral.*
- 3 - No estrangeiro, apenas será admitido a votar o eleitor inscrito no caderno eleitoral existente no posto ou secção consular a que pertence a localidade onde reside.*
- 4 - [Anterior n.º 2].*
- 5 - [Anterior n.º 3].*

Artigo 88.º

[...]

- 1 - [...].*
- 2 - [...].*
- 3 - [...].*
- 4 - Considera-se ainda nulo o voto antecipado e o voto postal quando o boletim de voto não chega ao seu destino nas condições previstas nos artigos 70.º-B, 70.º-C, 70.º-D, 70.º-E e 70.º-F, ou seja, recebido em sobrescrito que não esteja devidamente fechado.*

Artigo 97.º-A

[...]

- 1 - Em cada área de jurisdição consular constitui-se, até à antevéspera do início da votação, uma assembleia de apuramento intermédio, composta pelo titular do posto ou da secção consulares, que preside, um jurista e um presidente de assembleia de voto por cada conjunto até 100 000 eleitores, designados pelo presidente, à qual compete exercer as funções atribuídas no território nacional às assembleias de apuramento distrital, bem como proceder à recolha e contagem de votos postais.*
- 2 - [...].*
- 3 - [...].*
- 4 - [...].*

ky



Bem como, aditar três novos artigos ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, a saber, o art.º 70º-F, 70º-G e 97º-B, para os quais é proposta a seguinte redação.

Artigo 70.º-F

Direito de opção dos eleitores residentes no estrangeiro

1 — A opção entre o voto presencial ou voto por via postal por parte dos eleitores residentes no estrangeiro é feita junto da respetiva comissão recenseadora até à data da marcação de cada ato eleitoral.

2 — Os eleitores recenseados no estrangeiro que não exerçam o seu direito de opção entre votar presencialmente ou votar por via postal até à data da convocação de cada ato eleitoral, votam por correspondência.

3 — A opção referida no número anterior pode ser alterada a todo o tempo junto da respetiva comissão recenseadora no estrangeiro, salvo no período entre a data da marcação e a de realização de cada ato eleitoral.

Artigo 70.º-G

Voto postal por eleitores residentes no estrangeiro

1 — O voto por via postal é gratuito para os eleitores residentes no estrangeiro, obrigando-se o Estado ao pagamento das respetivas franquias.

2 — O Ministério da Administração Interna procede à remessa dos boletins de voto dos cidadãos inscritos nos cadernos eleitorais elaborados pelas comissões de recenseamento no estrangeiro que optem por votar pela via postal.

3 — A remessa é feita pela via postal mais rápida, sob registo, no mais curto prazo possível após a realização do sorteio a que se refere o n.º 1 do artigo 21.º, para as moradas indicadas nos cadernos de recenseamento.

4 — Cada boletim de voto é acompanhado de dois envelopes, que se destinam a ser remetidos ao posto ou secção consulares da área da residência do eleitor, o qual os remete à respetiva assembleia de apuramento intermédio a que se refere o artigo 97.º-A:

a) Um dos envelopes, de cor verde, destina-se a receber o boletim de voto e não contém quaisquer indicações;





b) O outro envelope, branco e de tamanho maior, de forma a conter o envelope do boletim de voto, é um envelope de franquia postal paga, tendo impressos, na face, os dizeres «Assembleia de apuramento intermédio no estrangeiro», sendo pré-inscrito no remetente o nome do eleitor, o seu número de identificação civil, a sua morada, o consulado e país, e no destinatário o endereço correspondente ao posto ou secção consulares da área da residência do eleitor.

5 - O eleitor marca com uma cruz, no quadrado respetivo, o candidato em que vota e dobra o boletim em quatro, introduzindo-o depois no envelope, de cor verde, que fecha.

6 - O envelope de cor verde, devidamente fechado, é introduzido no envelope branco, juntamente com uma fotocópia do documento de identificação civil, que o eleitor remete, igualmente fechado, antes do dia da eleição, sendo apenas considerados os votos postais recebidos no posto ou secção consulares até à hora limite do exercício do direito de voto em território nacional.

Artigo 97.º-B

Operações de recolha e contagem de votos postais

1 - Os membros da assembleia de apuramento intermédio descarregam o voto postal rubricando os cadernos eleitorais na coluna a isso destinada e na linha correspondente ao eleitor.

2 - Em seguida, são contados os votantes pelas descargas efetuadas nos cadernos eleitorais.

3 - Concluída essa contagem, são contados os envelopes brancos, que são imediatamente destruídos.

4 - Após a destruição dos envelopes brancos, são abertos os envelopes verdes, a fim de conferir o número de boletins de voto recolhidos.

5 - Seguidamente observa-se o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 91.º e no artigo 92º.

Pretende ainda o presente Projecto de Lei em análise alterar o nº 3 da Lei n.º 14/87, de 29 de abril, que passaria a ter a seguinte redação:

Artigo 3.º

[...]

1 - [...].

2 - Os cidadãos referidos na alínea b) do número anterior exercem o direito de voto presencialmente ou pela via postal, consoante optem junto da respetiva comissão de



recenseamento no estrangeiro até à data da marcação de cada ato eleitoral, sem prejuízo do disposto na lei em relação ao voto antecipado e ao voto dos deficientes.

O presente Projecto de Lei em análise prevê ainda uma alteração aos artigos 12º e 37º da Lei n.º 13/99, de 22 de março, que passariam ater a seguinte redação.

Artigo 12.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

a) [...].

b) [...].

c) [...].

d) [...].

e) [...].

f) [...].

g) A opção feita pelos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro entre votar presencialmente ou votar por via postal nas eleições para a Assembleia da República, para o Presidente da República e para o Parlamento Europeu, nos termos das respetivas leis eleitorais.

3 - [...].

4 - [...].

Artigo 37.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

a) [...].

b) [...].

c) [...].

d) [...].



e) A opção feita pelos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro entre votar presencialmente ou votar por via postal nas eleições para a Assembleia da República, para o Presidente da República e para o Parlamento Europeu, nos termos das respetivas leis eleitorais.

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

Prevê ainda o Projecto de Lei em análise que o Governo, 60 dias após a entrada em vigor da presente lei promova estudos e diligências no sentido de habilitar a Assembleia da República a legislar sobre a introdução, nos casos em que o voto é exercido por correspondência, de voto eletrónico não presencial com validação de identidade através da chave móvel digital ou meio de identificação eletrónica equivalente.

Por fim prevê ainda o Projecto de Lei, a obrigatoriedade de promoção de forma constante de campanhas de informação junto dos eleitores recenseados no estrangeiro relativamente ao modo como podem exercer, nos termos da lei eleitoral, o seu direito de opção entre votar presencialmente ou por correspondência.

Da Exposição dos Motivos para as alterações propostas consta, sinteticamente, que:

- de acordo com os dados do Ministério da Administração Interna, nestas últimas eleições presidenciais, de 2021, num universo de 1.476.796 inscritos, só houve 27.640 votantes (1,88%), sendo que nas presidenciais de 2016, em 301.463 inscritos, só houve 14.150 votantes (4,69%);*
- Os dados são ainda piores no que respeita às eleições europeias. Nas europeias de 2019, em 1.442.142 inscritos, apenas 13.812 exerceram o seu direito de voto (0,96%), sendo que nas europeias de 2014, em 244.986 inscritos, só houve 5.129 votantes (2,09%);*
- Ora, estes níveis extremamente baixos de participação eleitoral reclamam medidas por parte do legislador, no sentido de conferir aos emigrantes portugueses condições para que*





possam exercer mais facilmente o seu direito 3 de voto nessas eleições, à semelhança do que sucede já na Assembleia da República.

- ...nas eleições legislativas de 2019, num universo de 1.464.637 inscritos, 158.354 exerceram o seu direito de voto, quando nas legislativas de 2015, num universo de 242.853 eleitores, apenas 28.354 tinham exercido o seu direito de voto.*
- Como é sabido, atualmente, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro votam presencialmente nas eleições para o Presidente da República (cfr. artigo 70.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República) e para o Parlamento Europeu (cfr. artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 14/87, de 29 de abril, que aprova a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu), mas podem optar entre votar presencialmente ou por correspondência nas eleições para a Assembleia da República (cfr. artigos 79.º, n.º 4, 79.º-F e 79.º-G da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que aprova a Lei Eleitoral para a Assembleia da República);*
- Consideramos que o direito de opção entre votar presencialmente ou por correspondência, atualmente consagrado na lei eleitoral para a Assembleia da República por força da Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, por ser uma medida que potencia a participação eleitoral dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, deve ser estendido, quer às eleições presidenciais, quer às eleições europeias*

Em face do exposto, vem a Ordem dos Advogados emitir o respectivo parecer.

II.

Conforme consta da exposição dos motivos do Projecto Lei, tem-se verificado uma participação muito baixa dos eleitores portugueses que se encontram emigrados.

Participação que ainda é mais baixa nas eleições em que estes eleitores não têm a possibilidade de recorrerem ao voto por correspondência em alternativa ao voto presencial¹, como sejam as eleições presidenciais ou as eleições europeias.

¹ Nas eleições europeias podem os cidadãos que residam noutro país da União Europeia decidir se querem votar nas eleições portuguesas ou nas eleições do seu país de residência



Um dos factores que leva a esta baixa participação, prende-se com o facto da obrigatoriedade da presencialidade do voto, muitas vezes obrigar os eleitores portugueses residentes no estrangeiro a percorrer centenas de quilómetros para poderem exercer o seu direito de voto.

Ora, não havendo qualquer constrangimento constitucional ao alargamento do voto por correspondência nas eleições presidenciais e europeias, não se encontra razão para travar esse alargamento.

Na verdade, o art.º 121º da Constituição da República Portuguesa (CRP)², no que à eleição para Presidente da República concerne, obriga no seu nº 1 ao voto directo, mas apenas para os cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, já que quanto aos portugueses residentes no estrangeiro, remete para o nº 2 deste mesmo artigo que de forma clara diz que “*A lei regula o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro.*”

Pelo que, face ao que se deixa dito, é o conteúdo deste projecto de lei essencial para que se cumpra integralmente o direito de sufrágio plasmado no art.º 49º da CRP. De facto, não basta dar aos eleitores a possibilidade de votarem, se para isso alguns deles tiverem que percorrer centenas de quilómetros, com a possibilidade de terem condições meteorológicas adversas³, enquanto que outros podem votar ao pé de casa. A igualdade de oportunidades para exercer o direito de voto que, lembre-se mais numa vez a CRP, é um dever cívico⁴, cumpre-se também por esta possibilidade dos eleitores portugueses no estrangeiro poderem votar por correspondência.

Mas também devem as autoridades mencionadas no nº 1 do art.º 8º da Lei orgânica nº 3/2018, de 17 de Agosto, cumprir o que aí está estatuído: *No próximo ato eleitoral para o Parlamento Europeu, a administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna pode promover a implementação, a título experimental, do voto eletrónico presencial, em pelo menos 10 concelhos nacionais, sendo os votos contabilizados no apuramento dos resultados.*

² Decreto de 10 de Abril de 1976, na sua actual redacção

³ Recordemos que as eleições presidenciais são normalmente em Janeiro, período de Inverno no hemisfério norte.

⁴ Art.º 49º nº 2

for



Uma vez que as eleições para o Parlamento Europeu ocorrerão em Maio/Junho de 2024, o tempo começa a ser escasso.

Tanto mais escasso quanto ainda não está cumprido o nº 2 do mencionado art.º 8º que impõe que: *“No prazo de 12 meses, o Governo desenvolve os estudos e diligências necessários para habilitar a Assembleia da República a legislar sobre a introdução, nos casos em que o voto é exercido por correspondência, de voto eletrónico não presencial com validação de identidade através da chave móvel digital ou meio de identificação eletrónica equivalente.”*

Ora, estes doze meses terminaram no verão de 2019 e não há notícias de tais estudos. Pelo que também por aqui faz sentido o plasmado no art.º 6º do Projecto de Lei em análise.

E a passagem do voto presencial obrigatório, para o voto por correspondência e por fim para o voto electrónico não presencial, faria com que, estamos certos, disparasse o nível de participação dos portugueses eleitores residentes no estrangeiro, nos diversos actos eleitorais.

Assim, face ao supra exposto, a Ordem dos Advogados, emite parecer favorável ao projecto de lei em análise.

Este é, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 11 de Fevereiro de 2021,

Duarte Nuno Correia

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados