

## PROJETO DE LEI N.º 308/XIII/2.<sup>a</sup>

### PROCEDE À SEXTA ALTERAÇÃO À LEI ELEITORAL DOS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS, APROVADA PELA LEI ORGÂNICA N.º 1/2001, DE 14 DE AGOSTO

#### Exposição de motivos

##### I - Enquadramento e antecedentes

A Revisão Constitucional de 1997 abriu a possibilidade de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores aos órgãos do município, nos termos do artigo 239.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa. Possibilidade até então admitida apenas quanto aos órgãos da freguesia.

O direito de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores constitui um direito fundamental, em desenvolvimento do direito de participação política dos cidadãos (artigo 48.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa) e do direito de acesso aos cargos públicos (artigo 50.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa).

A sua regulamentação por lei não pode deixar de obedecer ao respeito pelo princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa), pelo princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º, n.º 2, alínea b) da Constituição da República Portuguesa) e ao princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa).

Da prática de candidaturas independentes aos órgãos das autarquias locais tem resultado um já antigo conjunto de queixas, que aliás obtiveram acolhimento e foram objeto de recomendação do Senhor Provedor de Justiça.

O tratamento legislativo das candidaturas de grupos de cidadãos eleitores às autarquias locais foi objeto, em 2010, de recomendação do Provedor de Justiça (Recomendação n.º 4/B/2010), sugerindo a alteração da legislação que lhes é aplicável, no sentido de garantir condições de igualdade com as candidaturas de partidos políticos (disponível in [http://www.provedor-jus.pt/restrito/rec\\_ficheiros/REC\\_4B2010.pdf](http://www.provedor-jus.pt/restrito/rec_ficheiros/REC_4B2010.pdf)).

O Provedor de Justiça visava a necessidade de consagrar a possibilidade de apresentação de símbolos próprios e a igualdade na isenção do IVA aplicável à aquisição de bens e serviços destinados à campanha eleitoral.

O Bloco de Esquerda foi a única força política atenta a esta realidade e à recomendação do Senhor Provedor de Justiça, tendo apresentado na anterior legislatura duas iniciativas legislativas, rejeitadas na generalidade, com vista a solucionar a igualdade de tratamento e oportunidades entre as candidaturas de partidos políticos e coligações de partidos políticos e as candidaturas propostas por grupos de cidadãos eleitores.

Como é bom de ver, considerando a perenidade e profissionalização das estruturas organizativas dos partidos políticos, o trabalho a fazer será sempre em benefício das candidaturas que eventualmente venham a ser apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, privilegiando esta dimensão.

Por outro lado, a Associação Nacional dos Movimentos Autárquicos Independentes (AMAI) e até outras entidades, têm apelado aos Grupos Parlamentares na Assembleia da República no sentido da aprovação de um conjunto de alterações ao tratamento das listas propostas por grupos de cidadãos eleitores aos órgãos das autarquias locais.

## II - Do cumprimento da recomendação do Senhor Provedor de Justiça

Atualmente, nos termos do artigo 23.º, n.º 2 e 30.º, n.º 1 da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, as candidaturas a órgãos das autarquias locais apresentadas por grupos de cidadãos eleitores não podem dispor de símbolo próprio, tendo antes de se conformar com o símbolo composto por um número romano, de 1 a 20, objeto de sorteio.

Como bem refere o Senhor Provedor de Justiça: “Como se sabe, os símbolos fazem, também eles, parte da mensagem política de cada candidatura, representando as imagens, em qualquer tipo de comunicação, um elemento de valorização e de eficácia dos conteúdos que se pretendem fazer passar. A campanha eleitoral não é exceção, antes pelo contrário, a esta realidade.

A impossibilidade de ser utilizada, na campanha eleitoral e no momento do voto, pelas candidaturas independentes, ao contrário do que sucede no caso dos partidos políticos, uma determinada imagem (símbolo), constituirá uma desvantagem efetiva para aquelas, não se encontrando, nesta perspetiva, as candidaturas - dos partidos políticos e as independentes - em plano de igualdade.”

Nestes termos a presente iniciativa legislativa consagra a possibilidade de as candidaturas de cidadãos eleitores a órgãos das autarquias locais ostentarem o seu símbolo nos boletins de voto, regulando-se tal possibilidade, e alargando-se tal regime, em termos semelhantes ao estabelecido para os partidos políticos quanto às denominações, siglas e símbolos, nos termos do artigo 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio.

Clarifica-se igualmente o controlo jurisdicional da adoção de denominação, sigla e símbolo pelas candidaturas de cidadãos eleitores aos órgãos das autarquias locais, mais uma vez seguindo a recomendação do Senhor Provedor de Justiça quanto a esta matéria: “Naturalmente que a possibilidade de utilização, pelas candidaturas independentes, do seu símbolo próprio, teria de ser enquadrada por um procedimento formal de certificação da licitude desses símbolos, por exemplo pelos tribunais com competência para a verificação da regularidade do processo eleitoral em causa.”

Por último, e quanto à adoção de símbolo, os eventuais custos na sua elaboração ou na sua alteração, considerando as dificuldades de movimentos políticos menos estruturados como são os grupos de cidadãos eleitores, mantem-se a aplicação supletiva do regime até agora vigente, igualmente de acordo com a recomendação do Senhor Provedor de Justiça: “Haverá igualmente que reconhecer que esta teria sempre que ser uma faculdade reconhecida às candidaturas independentes e não uma obrigação, podendo não dispor de meios para o estabelecimento de símbolo próprio ou interesse em tal. Assim,

na falta de apresentação de símbolo próprio, deve manter-se a aplicação supletiva do atual regime, de identificação por numeração romana e por sorteio.”

Outra questão abordada pelo Senhor Provedor de Justiça é o da desigualdade resultante da isenção de IVA de que beneficiam os partidos políticos na aquisição e transmissão de bens e serviços que visem difundir a respetiva mensagem política, e nas transações de bens e serviços para angariação de fundos, nos termos previstos respetivamente nas alíneas g) e h) do n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

Como nos é alertado pelo Senhor Provedor de Justiça, “Será lícito, deste modo, afirmar que o esforço financeiro pedido para a mesma atividade de divulgação e persuasão do eleitorado é onerado em mais de um quinto suplementar para os grupos de cidadãos eleitores, aliás em regra mais carecidos de divulgação, dada a precariedade da sua existência, por contraste com os partidos políticos.”.

Quanto a esta questão do IVA, o Bloco de Esquerda irá apresentar uma iniciativa para, entre outros, eliminar esta isenção do IVA, garantindo a igualdade de tratamento entre as candidaturas.

### III - Adequar o número de proponentes de listas por grupos de cidadãos eleitores

Atualmente, estabelece-se como requisito para a apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos um número de subscritores determinado por uma fórmula calculada através da relação entre número de eleitores e eleitos, eventualmente corrigida por forma a não resultar um número de cidadãos proponentes inferior a 50 ou superior a 2 000, no caso de candidaturas a órgão da freguesia, ou inferior a 250 ou superior a 4 000, no caso de candidaturas a órgão do município.

Esta fórmula de cálculo parece-nos desproporcionada até tendo em conta os requisitos para a apresentação de candidaturas a Presidente da República (propostas por um mínimo de 7 500 e um máximo de 15 000 cidadãos eleitores, nos termos do artigo 124.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa) ou para a inscrição de partidos políticos junto do Tribunal Constitucional (que deve ser requerida, pelo menos, por 7 500 cidadãos eleitores, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio).

Por outro lado, é de lembrar que a fórmula apontada causa graves constrangimentos na apresentação de candidaturas independentes aos órgãos das autarquias locais de menor dimensão, exigindo aos grupos de cidadãos eleitores destas autarquias que pretendam apresentar uma candidatura um esforço desproporcionado relativamente aos que o pretendam fazer em autarquias de grande dimensão.

Ora, ainda existe uma variação que decorre da fórmula de cálculo do número de eleitos para as respetivas assembleias de freguesia e câmaras municipais, que aumenta em função do número de eleitores (ver, respetivamente, artigos 5.º e 57.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro na sua redação atual), considerando ainda as regras especiais da composição da câmara municipal para os municípios de Lisboa e Porto.

A agravar este facto está o estabelecimento de tetos mínimos e máximos do número de eleitores para a subscrição de candidaturas independentes para os órgãos das autarquias locais, que permitem a desaplicação da fórmula de cálculo. Ora, tais tetos agravam ainda mais a diferença da proporcionalidade entre o número de eleitores e o número de proponentes, em benefício das autarquias de maior dimensão.

Assim, e com esta formulação legal, as listas de cidadãos candidatas aos órgãos municipais do Corvo necessitarão de ser subscritas por 63,29% dos respetivos eleitores e as listas de cidadãos candidatas aos órgãos municipais de Lisboa necessitarão de ser subscritas por apenas 0,78% dos respetivos eleitores.

Para não falar na desproporcionalidade com os requisitos para a apresentação de candidaturas a Presidente da República ou para o registo de Partidos Políticos, que face ao eleitorado nacional representam, nos seus valores mínimos 0,13% do total do número de eleitores inscritos.

Nestes termos, os atuais requisitos relativos ao número de proponentes de listas de cidadãos candidatas aos órgãos das autarquias locais violam o Princípio da Igualdade, inscrito no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa e o Princípio da Proporcionalidade, inscrito no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

Pelos quadros abaixo podemos ilustrar essas realidades, tendo os mesmos sido elaborados de acordo com os dados de recenseamento das Eleições para a Assembleia

da República de 5 de junho de 2011, constantes em  
<http://www.eleicoes.mj.pt/legislativas2011/>:

Quadro I  
 Freguesias

Número de Eleitores	Número de proponentes (artigo 19.º, n.º 1 LEOAL)	% do número de eleitores	Número de proponentes (artigo 19.º, n.º 2 LEOAL)	% do número de eleitores
151	7	4,63	50	33,11
200	10	5	50	25
250	12	4,8	50	20
300	14	4,66	50	16,67
500	24	4,8	50	10
750	26	3,47	50	6,67
1001	37	3,70	50	5
1500	56	3,73	N/A	N/A
2500	93	3,72	N/A	N/A
5001	128	2,56	N/A	N/A
10000	256	2,56	N/A	N/A
15000	385	2,57	N/A	N/A
20001	351	1,75	N/A	N/A
25000	439	1,76	N/A	N/A
49928 (1)	793	1,59	N/A	N/A

(1) Freguesia de Algueirão-Mem Martins (Sintra)

Quadro II  
 Municípios

Número de Eleitores	Número de proponentes (artigo 19.º, n.º 1 LEOAL)	% do número de eleitores	Número de proponentes (artigo 19.º, n.º 2 LEOAL)	% do número de eleitores
395 (1)	26	6,58	250	63,29%
890 (2)	59	6,63	250	28,09%
1271 (3)	85	6,69	250	19,67%
1512 (4)	101	6,68	250	16,53%
1588 (5)	106	6,68	250	15,74%
5000	333	6,66	N/A	N/A
10001	476	4,76	N/A	N/A
50001	1852	3,70	N/A	N/A
100001	3030	3,02	N/A	N/A
225717 (7)	5788	2,56	4000	1,77

250000	7575	3,03	4000	1,6
513488 (8)	10068	1,96	4000	0,78

- (1) Município do Corvo
- (2) Município de Santa Cruz das Flores
- (3) Município de Lajes das Flores
- (4) Município de Barrancos
- (5) Município de Penedono
- (6) Município de Freixo de Espada à Cinta
- (7) Município do Porto
- (8) Município de Lisboa

Ainda, e considerando as diferenças organizativas e logísticas entre partidos políticos e as candidaturas de cidadãos, impõe-se o aligeiramento do número de proponentes exigido para a apresentação de candidaturas de cidadãos eleitores a órgãos das autarquias locais, fixando-se o mesmo em 1,5% do número dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral, valor percentual que é o dobro do atualmente exigido para a apresentação de candidaturas de cidadãos aos órgãos do Município de Lisboa, fixando-se como limite mínimo o dobro dos membros do órgão a que respeita a candidatura e como limite máximo o valor correspondente a metade do número mínimo de proponentes de candidaturas a Presidente da República e de requerentes da inscrição de partido político junto do Tribunal Constitucional.

Por fim, o presente projeto de lei apresenta uma alteração no sentido de permitir que um grupo de cidadãos que assegure os requisitos para apresentar a sua candidatura para os órgãos municipais esteja também possibilitado a apresentar candidaturas em todas as freguesias do mesmo município.

As candidaturas aos órgãos das autarquias locais devem refletir e homenagear o Princípio da Democracia Local, traduzindo a promoção de modelos de intervenção e candidaturas, em termos efetivos, aos órgãos das autarquias locais.

#### IV - Sobre a problemática de substituições de candidatos nas listas propostas por grupos de cidadãos eleitores

Coloca-se o problema de as listas de cidadãos eleitores terem de coincidir *ipsis verbis* com as listas subscritas pelos proponentes, inviabilizando-se a sua alteração em caso de morte, desistência de candidatos ou inelegibilidade de candidatos e a eventual inviabilização das listas.

É que se pressupõe que a iniciativa dos cidadãos eleitores é precisamente a de propor a lista que subscreveram, composta e ordenada como está. Ora, considerando que os grupos de cidadãos eleitores proponentes, pela sua informalidade, e pela ausência de personalidade jurídica, não têm sequer órgãos próprios que exprimam legitimamente a vontade do conjunto de proponentes, há que ter especial cuidado com a solução que se venha a propor.

Assim, e com vista a garantir que a vontade dos cidadãos proponentes ao subscreverem a lista não é de tal forma modificada que a torne irrelevante, ou como foi sugerido, limitada à proposta do cabeça de lista, situação que se afigura insuficiente para um correto, esclarecido e transparente juízo dos proponentes, atendendo ao regime de substituição do eventual presidente do órgão executivo, propõe-se uma alteração do regime vigente nos seguintes termos:

- (i) Possibilidade de substituição de candidatos apenas em caso de morte, desistência ou inelegibilidade dos candidatos propostos, com o limite de 1/4 do número de candidatos efetivos, visando assim limitar a modificação substancial das listas;
- (ii) Obrigar à intervenção da maioria dos proponentes ou dos candidatos para o ato de desistência de lista, deixando tal poder de estar na mão apenas do primeiro proponente.

Desta forma se assegura não apenas que a lista corresponde grosso modo à proposta dos cidadãos eleitores, evitando que os mesmos possam ser defraudados, prevenindo-se que eventuais factos fortuitos como a morte, desistência ou inelegibilidade de candidatos possam afetar irremediavelmente a validade da lista apresentada.

Assim, nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte projeto de lei:

## Artigo 1.º

### Objeto

O presente diploma procede à sexta alteração à Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto com vista a



assegurar uma maior igualdade de tratamento das listas de cidadãos às eleições dos órgãos das autarquias locais e das listas apresentadas por partidos políticos e coligações.

## Artigo 2.º

### Alteração à Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais

Os artigos 19.º, 23.º, 26.º, 30.º e 36.º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 novembro, pela Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 agosto, pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 72.º-A/2015, de 23 de julho, passam a ter a seguinte redação:

### “Artigo 19.º

[...]

1 - As listas de candidatos aos órgãos das autarquias locais são propostas pelo número de cidadãos eleitores correspondente a 1,5% dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral.

2 - Os resultados da aplicação da fórmula do número anterior, contudo, são sempre corrigidos por forma a não resultar um número de cidadãos eleitores proponentes inferior ao dobro dos candidatos efetivos ao órgão a que a lista concorre ou superior a 3 750.

3 - (...).

4 - (...).

5 - (...).

6 - (...).

### Artigo 23.º

[...]

1 - (...).

2 - Para efeitos do disposto no nº 1, entendem-se por «elementos de identificação» os seguintes: denominação, sigla e símbolo do partido ou coligação, denominação, sigla e símbolo da candidatura proposta por cidadãos eleitores e o nome completo, idade, filiação, profissão, naturalidade e residência, bem como o número, a data e o arquivo de identificação do bilhete de identidade dos candidatos e dos mandatários.

3 - (...).

4 - (Revogado)

5 - (...).

6 - (...).

7 - (...).

8 - (...).

9 - (...).

10 - (...).

11 - (...).

#### Artigo 26.º

(...)

1 - (...)

2 - (...)

3 - (...)

4 - As listas de candidatos propostas por cidadãos eleitores poderão ser alteradas, por substituição de candidato quando se verifique a morte, desistência ou inelegibilidade dos candidatos que delas constem, não podendo as alterações exceder 1/4 do número de candidatos efetivos.

#### Artigo 30.º

[...]

1 - No dia seguinte ao termo do prazo para apresentação de candidaturas ou da decisão de reclamação, quando haja, na presença dos mandatários e dos candidatos que desejem assistir, o juiz preside ao sorteio das respetivas listas, para o efeito de se lhes atribuir uma ordem nos boletins de voto, assim como, quando aplicável, ao sorteio dos símbolos, em numeração romana, de 1 a 20, a utilizar pelos grupos de cidadãos.

2 - (...).

3 - (...).

4 - (...).

### Artigo 36º

[...]

1 - (...)

2 - A desistência deve ser comunicada pelo partido ou coligação proponentes, ou por requerimento subscrito pela maioria dos candidatos ou dos proponentes, no caso de lista apresentada por grupo de cidadãos, ao juiz, o qual, por sua vez, a comunica ao presidente da câmara municipal.

3 - (...).”

### Artigo 3.º

#### Aditamento à Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais

É aditado da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 novembro, pela Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 agosto, pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 72.º-A/2015, de 23 de julho um artigo 23.º-A, com a seguinte redação:

#### “Artigo 23.º-A

Denominações, siglas e símbolos das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores

- 1 - As candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores têm uma denominação, uma sigla e um símbolo, os quais não podem ser idênticos ou semelhantes aos de outro já constituído ou dos partidos políticos.
- 2 - A denominação identificadora das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos não pode conter mais de cinco palavras que, por seu turno, não podem fazer parte das denominações oficiais dos partidos políticos ou das coligações com existência legal.
- 3 - A denominação não pode basear-se no nome de uma pessoa ou conter expressões diretamente relacionadas com qualquer religião ou com qualquer instituição nacional.
- 4 - O símbolo não pode confundir-se ou ter relação gráfica ou fonética com símbolos e emblemas nacionais ou autárquicos, nem com imagens e símbolos religiosos.
- 5 - As candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos que não apresentem símbolo, ou cujo símbolo seja julgado inadmissível, terão como símbolo o número romano, de 1 a 20, que lhes for atribuído no sorteio referido no artigo 30.º, n.º 1.
- 6 - Compete ao juiz decidir sobre a admissibilidade da denominação, sigla e símbolo dos Grupos de Cidadãos Eleitores, aplicando-se o disposto no artigo 26.º.”

#### Artigo 4.º

#### Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 3 de outubro de 2016.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,