



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Assembleia da República

N/Ref.^a: 2/14.^a-CTED/2021

Data: 05-01-2021

V/Ref.^a: 668857

Assunto: Envio do Parecer sobre o pedido de suspensão de mandato apresentado pelo Deputado André Ventura

Para os devidos efeitos, envia-se a Vossa Excelência o Parecer sobre o assunto em epígrafe, aprovado com votos a favor do PS, PSD, BE e PCP e os votos contra do CDS, PAN e dos Senhores Deputados Jorge Lacão (PS) e Isabel Oneto (PS).

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

Jorge Lacão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

RELATÓRIO

Pedido de suspensão de mandato apresentado pelo Deputado André Ventura

I. Nota preliminar

Por requerimento, com registo de entrada no Gabinete do Senhor Presidente da Assembleia da República de 22 de Dezembro de 2020, veio o Deputado André Ventura requerer a suspensão do mandato de Deputado à Assembleia da República, invocando para o efeito a qualidade de candidato às eleições para a Presidência da República que se realizarão em 24 de janeiro de 2021.

Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República de 23 de dezembro de 2020, foi o referido requerimento remetido à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª Comissão), para os efeitos previstos na alínea h) do n.º 1 do artigo 27.º do Estatuto dos Deputados

Por despacho do Presidente da 14.ª Comissão, de 23 de dezembro de 2020, foi a elaboração do projeto de parecer distribuída ao Deputado João Almeida, tendo a respetiva apreciação sido realizada na reunião da Comissão de 29 de dezembro de 2020.

No entanto, não tendo as conclusões do referido parecer merecido acolhimento por parte do plenário da 14.ª Comissão, foi determinada a elaboração de novo projeto de parecer, tendo o presente signatário indicado para o efeito.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Do objeto e fundamentação do requerimento

O requerente solicita a suspensão do mandato de Deputado à Assembleia da República – por força da qualidade de candidato à Presidência da República – a partir de 1 de janeiro de 2021 e até 24 de janeiro de 2021, dia das eleições, a prorrogar automaticamente em caso de realização de uma segunda volta do referido ato eleitoral na qual o requerente seja um dos candidatos apurados para participar.

Para tanto, invoca as disposições *“da lei em vigor”*, que não identifica especificamente, nos termos das quais *“nenhum candidato presidencial, seja titular de cargo político, funcionário público ou privado, poderá ser prejudicado pelas funções que exerce no âmbito da respetiva candidatura presencial”*, acrescentando que *“ainda que não esteja previsto, no artigo 5.º do Estatuto dos Deputados, a suspensão temporária por motivos de candidatura a qualquer cargo político (...) a interpretação do mesmo tem de ser feita de acordo com critérios de natureza legal e constitucional, nomeadamente os princípios da igualdade e democracia”*, concretizados de seguida no requerimento com referências aos artigos 13.º e 50.º da Constituição e aos artigos 46.º (que consagra a igualdade de oportunidades das candidaturas) e 47.º (que determina a neutralidade e imparcialidade das entidades públicas) da lei eleitoral do Presidente da República, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio. Invoca ainda o Senhor Deputado que a solução de não deferimento da suspensão do mandato acarretaria a ausência de representação do partido Chega, em violação do princípio democrático e da lei eleitoral para o Presidente da República.

Questionados os serviços sobre a existência de alguma situação análoga que tenha ocorrido em anteriores atos eleitorais para o Presidente da República, informaram não ter conhecimento de pedido análogo ao presente em anteriores atos eleitorais para o Presidente da República, nem em relação a outros atos eleitorais a que Deputados à Assembleia da República se tenham apresentado a sufrágio.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III. Enquadramento normativo

Estatuto dos Deputados

Em primeiro lugar, importa começar a análise do requerimento do Senhor Deputado aferindo qual a resposta oferecida pelo Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, e a sede legal para as questões relativas ao início, cessação e vicissitudes do mandato dos Deputados à Assembleia da República.

Para o efeito, importa ter presente não apenas o quadro normativo em vigor, os artigos 4.º e 5.º do Estatuto dos Deputados na sua redação atual, mas também a evolução dos referidos preceitos desde a respetiva génese, traçando o pensamento legislativo sobre a forma de concretização do conceito de motivo relevante, constante do n.º 2 do artigo 153.º da Constituição, que remete a matéria para a sua densificação em legislação ordinária.

A evolução das normas aplicáveis à suspensão do mandato

A versão originária do atual Estatuto dos Deputados, aprovada pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, identificava três categorias de situações que podiam determinar a suspensão do mandato:

- a) A obrigatoriedade de suspensão do mandato para seguimento de processo criminal, nos termos do artigo 11.º do Estatuto (alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º), que subsiste inalterada);
- b) A ocorrência de uma situação de incompatibilidade com o exercício de outra função identificada no artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, ainda que com limites à duração da respetiva suspensão (alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 4.º), que igualmente se mantém nos mesmos termos);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- c) O deferimento de requerimento de substituição temporária por motivo relevante, nos termos do artigo 5.º do Estatuto dos Deputados (alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º), procedendo o n.º 2 do referido artigo 5.º a identificar expressamente quais as situações que se deveriam reconduzir ao conceito de motivo relevante, e determinando-se ainda que a respetiva duração não poderia ser por período inferior a 45 dias. Eram os seguintes os motivos relevantes em 1993:
- i. Doença grave (alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º);
 - ii. Atividade profissional inadiável (alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º);
 - iii. Exercício de funções específicas no respetivo partido (alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º);
 - iv. Razões importantes relacionadas com a vida e interesses do Deputado (alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º).

Tratava-se, de resto, de uma solução em linha com a estrutura dos Estatutos anteriores, de 1976¹ e de 1985², de previsão de uma lista fechada de motivos (ainda que por vezes se introduzissem, através de conceitos indeterminados ou de uma apreciação casuística uma maior latitude através de uma técnica de cláusula aberta³).

¹ O artigo 17.º elencava situações reconduzíveis também a casos de incompatibilidades, suspensão devido a procedimento criminal e deferimento de requerimento de substituição por motivo relevante (concretizando-se em termos semelhantes ao do Estatuto de 1993 no artigo 18.º, não se prevendo, contudo, na versão de 1976, a situação relativa a razões importantes relacionadas com a vida e interesses do Deputado). O artigo 18.º definia ainda um limite máximo de um ano para a suspensão, que só poderia ser requerida uma vez por sessão legislativa.

² O artigo 5.º previa uma fórmula idêntica à que constará da lei de 1993, ainda sem a inclusão da “*situação relativa a razões importantes relacionadas com a vida e interesses do Deputado*” e estabelecia limites temporais distintos: o limite máximo da substituição por motivo relevante era de 2 anos e cada suspensão temporária não poderia ser inferior a 15 dias.

³ Apesar destes não incluírem, em nenhum das suas sucessivas versões, uma referência às “*razões importantes relacionadas com a vida e interesses do Deputado*”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A norma em presença seria, porém, objeto de sucessivas alterações ao longo dos anos que se seguiram, apurando-se os casos em que a substituição temporária por motivo relevante poderia ter lugar, ora prevendo situações que a prática revelava estarem omissas e deverem ter previsão na lei, ora indo ao encontro de leituras que, ainda que não unânimes entre as várias forças políticas, preconizavam a introdução de maior estabilidade ao mandato parlamentar invocando essa via como forma de dignificar o exercício da função representativa que lhe subjaz. Assim, são identificáveis as seguintes alterações:

- a) Em 1998, através da Lei n.º 55/98, de 18 de agosto, seria aditada uma nova alínea b) relativa ao *“exercício de licença por maternidade ou paternidade”*;
- b) Em 2001, através da lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro, seriam eliminados como motivos relevantes quer *“a atividade profissional inadiável”*, quer *“o exercício de funções específicas no respetivo partido”*, quer ainda a existência de *“razões importantes relacionadas com a vida e interesses do Deputado”*, sendo substituídos pela previsão de *“outro motivo invocado perante a Comissão de Ética e por esta considerado justificado”* (nova alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º), sujeita porém a vários limites temporais – não poderia ocorrer por período inferior a 50 dias, nem por mais de uma vez em cada sessão legislativas, nem por um período superior a 10 meses por Legislatura.
- c) Finalmente, em 2006, através da Lei n.º 44/2006, de 25 de agosto, foi alterada a redação da alínea a), que passa a circunscrever-se a casos de *“doença grave que envolva impedimento do exercício das funções por período não inferior a 30 dias, nem superior a 180”*, tendo sido expressamente revogada a alínea d), que consagrava a possibilidade de invocação de outro motivo perante a Comissão de Ética, para apreciação desta.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Concluído o breve périplo histórico em torno da evolução do preceito, é possível identificar algumas linhas de estabilidade e tendências que revelam elementos importantes para a sua interpretação:

- a) A concretização do *motivo relevante* assentou sempre na definição de um elenco taxativo de categorias identificadas no Estatuto dos Deputados, ainda que com recurso ocasional a fórmulas abertas nalgumas delas;
- b) Nunca se previu expressa e autonomamente no quadro do *motivo relevante* um fundamento assente na qualidade de candidato a eleição de outros órgãos constitucionais, nomeadamente à Presidência da República;
- c) A possibilidade de substituição temporária por motivo relevante foi sendo objeto de alterações restritivas quanto a esta possibilidade, suprimindo-se em 2006 (com entrada em vigor em 2009, no início da XI Legislatura), a cláusula residual de abertura para ponderação por parte da então denominada Comissão de Ética, antecessora da atual Comissão para a Transparência e Estatuto dos Deputados;
- d) Não se regista uma lacuna na previsão do artigo 5.º, antes tendo sido expressamente ponderada, adotada e mantida uma solução pelo legislador, consagrando uma solução fechada quanto à possibilidade de suspensão do mandato.

A versão atualmente em vigor estabilizou assim a sua redação em 2006 (em vigor a partir do início da XI Legislatura, em 2009), e traduz um regime assente na identificação apenas de situações de incompatibilidades, de necessidade de dar seguimento a processo criminal ou de circunstâncias relacionadas com a saúde do Deputado ou do exercício dos seus direitos e deveres de parentalidade, tendo sido afastada expressamente as opções presentes em versões anteriores que acautelavam casos de atividade partidária, política ou profissional ou outras questões pessoais de relevo da vida do Deputado, optando pela salvaguarda da estabilidade do mandato em detrimento de um margem de disponibilidade na esfera do parlamentar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ainda que esta redação não tenha traduzido uma opção política unânime em 2006, tendo apenas merecido aprovação dos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (com exceção de dois Deputados que votaram contra) e os votos contra dos demais Grupos Parlamentares então representados na Assembleia da República (PSD, PCP, BE, CDS e PEV), ela tem-se mantido em vigor desde 2009, não tendo sido aprovadas as iniciativas legislativas que continham propostas dirigidas à sua alteração⁴.

Consequentemente, ainda que legitimamente os Deputados e Grupos Parlamentares possam adotar nova posição ou manter uma posição histórica de discordância face à solução plasmada na lei, não sobram dúvidas de que a redação atual foi intencionalmente adotada, no sentido de delimitar taxativamente as possibilidades de suspensão do mandato.

No ato de apreciação do requerimento apresentado por um Senhor Deputado não pode senão aplicar-se a lei em vigor, que ao longo dos anos não só não tem suscitado dúvidas interpretativas como não viu concretizada nenhuma alteração no sentido da recuperação do modelo anterior, ou da apresentação de um modelo diverso. Ademais, desde a entrada em vigor da lei, em 2009, nenhum dos Deputados que se apresentaram como candidatos à Presidência da República ou a outros órgãos eleitos por sufrágio universal direto e em relação aos quais idêntica questão de poderia colocar (órgãos das autarquias locais, Parlamento Europeu ou assembleias legislativas das Regiões Autónomas) manifestou qualquer dúvida sobre a matéria, conformando-se com o seu teor, não tendo requerido a suspensão dos seus mandatos.

⁴ Foram apresentados dois Projeto de Lei pelo Bloco de Esquerda na XII Legislatura (PJL n.º 551/XII e PJL n.º 768/XII), repondo a possibilidade de substituição temporária por motivo relevante devido a *atividade profissional inadiável, exercício de funções específicas no respetivo partido e razões importantes relacionadas com a vida e interesses do Deputado*. Foram ambos rejeitados na generalidade com os votos contra do PSD, PS e CDS e votos favoráveis do PCP, BE e PEV. Novo Projeto de Lei incluindo a mesma alteração foi apresentado na XIII Legislatura (PJL n.º 153/XIII), que viria a ser rejeitado na generalidade com os votos contra do PSD, PS, PCP, CDS, PEV e PAN, os votos favoráveis do BE e a abstenção do Deputado Paulo Trigo Pereira.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Finalmente, concluindo a análise do disposto no Estatuto dos Deputados, importa ainda ter presente que, em todas as versões em vigor desde 1976, não só não se consagrou um direito subjetivo do Deputado à suspensão do seu mandato por motivo relevante (antes se tratando sempre de um instituto que depende de requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia da República e de um deferimento nesse sentido), como se encontra o Presidente vinculado à lei e aos critérios plasmados no Estatuto dos Deputados para o efeito, não podendo decidir discricionariamente à margem dos comandos legais vigentes.

A conformidade constitucional da solução do Estatuto dos Deputados

Adicionalmente, e atenta a sua invocação no decurso da discussão em Comissão em momento anterior, importa igualmente sublinhar que a opção de adoção de uma possibilidade restritiva de recurso à figura da suspensão do mandato através da substituição por motivo relevante não foi em momento algum colocada em crise quanto à sua constitucionalidade, nem parece confrontar substancialmente o programa constitucional neste domínio. Verifica-se, analisando alguma da doutrina que se pronunciou sobre esta evolução no passado, precisamente a preocupação em sentido inverso, o de não ser a solução de abertura em vigor em momentos anteriores a mais conforme ao sentido da lei fundamental.

Jorge MIRANDA, em particular, sublinha mesmo, em anotação ao n.º 2 do artigo 153.º da Constituição⁵, a respeito desta evolução, que a extensão do motivo relevante nos moldes em que vinha sendo admitido *“e sobretudo a sua prática excessivamente liberal, senão laxista, colidem com o sentido objetivo do próprio artigo 152.º, n.º 3 da Constituição, lido à luz do duplo princípio da representação política e da inserção*

⁵ Jorge MIRANDA / Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. II, 2.ª edição, 2018, *Anotação ao artigo 152.º*, pp. 471 e 472.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

institucional do Deputado na Assembleia (realce do original).” Prossegue aquele autor dando nota de que “*porque o Parlamento é a assembleia representativa de todos os portugueses (artigo 147.º) e representação pressupõe eleição, torna-se imprescindível que, em cada momento, os eleitores se reconheçam naqueles que os representam; que os candidatos eleitos de acordo como os critérios do sistema eleitoral coincidam com os Deputados que, efetivamente, até nova eleição, têm assento na Assembleia; que sejam garantidas tanto uma identidade de posicionamento político como uma identidade de pessoas na titularidade dos mandatos. O direito de sufrágio, entendido em plenitude, implica esta relação constante e é vulnerado ou restringido inconstitucionalmente (artigo 18.º) quando ele se perca.*”

Entende ainda Jorge MIRANDA que nem se vislumbram “*razões políticas que possam proceder. Aquilo que se espera de quem mereceu ser colocado em lugar elegível em lista de candidatura e foi eleito é que saiba conservar o mandato conferido pelo eleitorado e que, como representante do povo, saiba assumir as suas posições no Parlamento*” acrescentando ainda que “*muito menos, são atendíveis razões pessoais ou partidárias. De duas uma: ou se apresentam tão ponderosas que o Deputado renuncia, ou não o são e nunca poderão sacrificar o dever de exercício do mandato e de lhe imprimir continuidade e coerência. Não é só na Presidência da República e no Governo que não se concebem hiatos ou interregnos; também não se concebem num Parlamento moderno, com múltiplas competências legislativas e de fiscalização, e que funciona tanto em plenário como em comissão.*” Conclui ainda a este respeito o constitucionalista referido que a “*fungibilidade dos Deputados*” (na expressão também usada por J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA), com substituições frequentes, mais ou menos longas ou mais ou menos breves (e levando, ao fim de pouco tempo, a uma composição efetiva da Assembleia diversa daquela com que se iniciou a legislatura), põe em causa a vida institucional e a própria autoridade do Parlamento.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Adira-se ou não integralmente ao sentido das palavras dos constitucionalistas citados, a transcrição realizada evidencia a existência de legitimidade do legislador para construir um modelo tendencialmente mais fechado de causas de suspensão do mandato (em linha, de resto, com inúmeros exemplos de Direito Comparado), estando na sua esfera de conformação a opção por vários modelos de concretização da norma constitucional.

Importará ainda afastar eventuais dúvidas quanto à conformidade da solução constante dos artigos 4.º e 5.º do Estatuto dos Deputados com o disposto na lei eleitoral para o Presidente da República, matéria reconduzível ao elenco das leis orgânicas, e que será objeto de análise no ponto seguinte.

Lei Eleitoral do Presidente da República

Igualmente relevante para aferir do regime aplicável a um Deputado que se candidate à Presidência da República é o disposto no Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta aquela eleição. O referido diploma determina no seu artigo 6.º qual a fórmula normativa para assegurar compatibilização do estatuto de candidato com o exercício de outras funções, públicas ou privadas, que possam estar a desempenhar nesse momento, dispondo o seguinte:

“1. Desde a data da apresentação das candidaturas e até ao dia da eleição os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo.

2. Os magistrados judiciais ou do Ministério Público em efetividade de serviço, os militares em funções de comando e os diplomatas chefes de missão, quando candidatos, suspendem obrigatoriamente o exercício das respetivas funções, desde a data da apresentação da candidatura até ao dia da eleição.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Trata-se, de resto, de solução praticamente idêntica à que se encontra nos diplomas legislativos reguladores de outros atos eleitorais, nos quais encontramos disposições similares ao disposto no artigo 6.º da lei eleitoral do Presidente da República quanto à dispensa de funções⁶, apenas se introduzindo referências à suspensão de funções em relação a algumas funções individualizadas⁷ nalguns deles.

Assim, do exposto no referido artigo 6.º extraem-se inúmeras conclusões com relevo para a presente análise e com impacto direto na construção de uma solução plenamente conforme ao texto constitucional:

- É garantido aos candidatos a dispensa das suas funções, sejam públicas ou privadas, desde a apresentação da candidatura até ao dia da eleição;
- Ocorrendo a referida dispensa, está assegurada a contagem de tempo para efeitos o direito à retribuição como tempo de serviço efetivo;

⁶ Artigo 8.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 16 de maio) – “*Nos trinta dias anteriores à data das eleições, os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo.*”, igualmente aplicável à eleição dos Deputados ao Parlamento Europeu por força do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 14/87, de 29 de abril; artigo 8.º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto) - *Durante o período da campanha eleitoral, os candidatos efetivos e os candidatos suplentes, no mínimo legal exigível, têm direito a dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo*; artigo 8.º da Lei Eleitoral para Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro) - *Durante o período da campanha eleitoral, os candidatos efetivos e os candidatos suplentes têm direito a dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo*”; e o artigo 8.º da Lei Eleitoral para Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de agosto) - *“Durante o período da campanha eleitoral, os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo.”*

⁷ É o caso da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, da Lei Eleitoral para Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e da Lei Eleitoral para Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, cujos artigos 9.º determinam que desde a data da apresentação de candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respetivas funções.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- As três categorias referidas no n.º 2 (magistrados judiciais ou do Ministério Público em efetividade de serviço, militares em funções de comando e diplomatas chefes de missão), quando candidatos, devem obrigatoriamente suspender as suas funções.

Consequentemente, não se pode retirar da lei eleitoral para o Presidente da República uma categoria adicional de situações em que seria possível o recurso à suspensão do mandato por um Deputado: a lei eleitoral não desconhece o conceito da suspensão de funções e opta por aplicá-lo apenas aos casos em que determinou a suspensão obrigatória de magistrados, diplomatas e militares, optando por uma solução e por um conceito distintos para os demais casos: *a dispensa de funções*.

Nesse sentido, a forma como essa dispensa de funções deve operar, deve encontrar-se no quadro da relação jurídica correspondente à função pública ou privada desempenhada pelo candidato, devendo no caso vertente identificar-se no Estatuto dos Deputados qual a resposta adequada, que nos parece ser a de reconduzir a dispensa de funções à possibilidade de justificação das faltas, nos termos que o próprio Estatuto já reconhece para a realização de trabalho político no n.º 2 do artigo 8.º.

Sublinhe-se, desde logo, que o reconhecimento da realização de trabalho político como fundamento de justificação de uma ausência visa precisamente assegurar aos Deputados não só o seu direito de acesso a outros cargos públicos, como também, e até com maior intensidade, a proteção do seu direito quotidiano de participação na vida pública e política (artigo 48.º da CRP). Tem sido um entendimento pacífico que a realização daquele direito fundamental não passa pela suspensão do mandato, tendo em conta as consequências negativas que essa opção comportaria para a estabilidade da instituição parlamentar (valor constitucional de ponderação igualmente obrigatória, como vimos), sendo possível satisfazer as exigências de adequação e equilíbrio exigidas pelo artigo 18.º da Constituição.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em termos similares, a apresentação de uma candidatura a outro órgão eletivo fica plenamente assegurada com a justificação de faltas, assegurando-se a inexistência de riscos para a subsistência do mandato que decorreriam de uma ausência injustificada aos trabalhos parlamentares, nos termos ditados pela própria lei eleitoral.

Tendo em conta o carácter imperativo deste direito de dispensa a partir do momento em que a candidatura se encontra aceite pelo tribunal, o Deputado candidato nem sequer terá de requerer a justificação de qualquer falta, encontrando-se a mesmas automaticamente justificadas durante a totalidade do período que decorre daí até à eleição.

Em suma, a Lei Eleitoral do Presidente da República procura garantir a disponibilidade dos candidatos para a campanha eleitoral, sem consequências ao nível da subsistência da função pública ou privada que desempenham, assegurando que não são prejudicados pela opção que tomam livremente de se candidatarem. Este desiderato é plenamente compatível com a solução consagrada no Estatuto dos Deputados para a justificação de faltas: a garantia de dispensa de funções decorrente da lei eleitoral está por esta via assegurada, não se encontrando, por isso, inviabilizada pela impossibilidade de suspensão do mandato nos termos descritos *supra*, não se registando qualquer antinomia entre as duas soluções.

A conformidade constitucional da solução vigente

Sem prejuízo das legítimas posições que, *de jure condendo*, os Deputados ou Grupos Parlamentares dotados de iniciativa legislativa possam vir a sustentar futuramente através da apresentação de propostas de modelos alternativos, importa brevemente dar nota daquela que parecer ser a conformidade da solução em vigor com as coordenadas constitucionais suscitadas no requerimento de suspensão apresentado. Senão vejamos:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 1) No que respeita ao disposto no artigo 50.º do texto constitucional o mesmo não é colocado em crise pela solução que resulta da aplicação articulada da lei eleitoral e do Estatuto dos Deputados: o candidato não é sujeito a qualquer limitação na possibilidade de apresentação da sua candidatura decorrente do exercício do seu mandato parlamentar, (tendo, no caso em análise, a respetiva candidatura, aliás, sido já aceite pelo Tribunal Constitucional e sujeita à mesma avaliação dos demais candidatos), nem a suspensão do mandato em curso é para tanto necessária;
- 2) Por outro lado, outra das dimensões de proteção que a norma do artigo 50.º visa assegurar é a da salvaguarda da ausência de consequências prejudiciais para a vida social ou profissional do candidato em função do exercício de direitos políticos ou de um cargo público, o que mais uma vez não é posto em causa pelo facto de existirem regras próprias sobre a forma como o exercício desse cargo é configurado pela lei, nomeadamente com vista à proteção da sua estabilidade. Do artigo 50.º resulta apenas que não pode o titular do cargo ser prejudicado por exercer direitos políticos ou cargos públicos, mas não significa que os possa exercer fora do quadro e dos requisitos estatutários que a lei desenhou em respeito pela Constituição;
- 3) Por seu turno, no que respeita ao disposto nos artigos 46.º e 47.º da lei eleitoral para o Presidente da República, estamos perante disposições que concretizam o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição em matéria de igual tratamento das candidaturas e de imparcialidade das entidades públicas, coordenadas jurídicas que também não são postas em xeque pela solução legislativa em vigor:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) Em primeiro lugar, aquilo a que a Assembleia da República se encontra vinculada é assegurar a mesma solução normativa para idênticos pedidos que dois ou mais Deputados-candidatos (em igualdade de circunstâncias, portanto) perante ela formulem. Aquilo que a uma candidatura for permitido ou proibido, a todas terá de o ser em idênticos termos⁸;
- b) Em segundo lugar, o requerimento apresentado parte do pressuposto de que apenas a suspensão do mandato permitiria realizar o desiderato da igualdade entre todos os candidatos que se submetem a sufrágio, quando em relação aos demais candidatos que não sejam Deputados o sentido da lei eleitoral é claro: ela garante apenas a dispensa de funções, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, disposição que não admite autonomamente uma suspensão de funções por titulares de outros cargos ou de vínculos profissionais. Admitir a suspensão para alguns candidatos e não para outros redundaria, isso sim, numa assimetria de resultados (para além de não corresponder nem à letra, nem ao espírito do preceito).
- 4) Acrescente-se ainda que, analisadas autonomamente outras vertentes do princípio da igualdade neste caso, como teremos ocasião de referir novamente, *infra*, a circunstância de um Deputado se candidatar a outro órgão eletivo não pode ter o condão de gerar um regime jurídico de exceção, distinto do que se aplica aos demais 229 Deputados no que respeita à forma de exercício ou suspensão do seu mandato. Perante motivos igualmente legítimos de desenvolvimento de uma atividade política paralela como aqueles que o requerente invoca, os demais Deputados não têm senão ao seu dispor a faculdade de justificação das suas faltas, uma vez que a opção do legislador

⁸ Nesse sentido expresso, GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Anotação ao artigo 113.º, pp. 85 e 86



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

caminhou no sentido de uma exigência mais apertada de suspensão do mandato em casos de substituição temporária por motivo relevante. Consequentemente, o critério de decisão deve aplicar-se uniformemente, em pleno respeito pelo princípio constitucional da igualdade pois é o que se encontra em vigor.

- 5) Consequentemente, a concordância prática dos elementos de ponderação em presença deve fazer-se sem violar a igualdade perante os demais Deputados, mas também sem sacrifício de conteúdos essenciais de qualquer direito ou interesse e em respeito pelos exigências da proporcionalidade, algo que a presente solução acautela plenamente: preserva-se a estabilidade do mandato e da instituição parlamentar nos termos definidos democraticamente pelo legislador, impede-se a ocorrência de quaisquer consequências negativas para a subsistência do mandato do Deputado, conservando-se mesmo na esfera deste a faculdade de participar, se o reputar relevante, em deliberações ou discussões que considere essenciais para a representação dos seus eleitores (como o fizeram, aliás, anteriores Deputados candidatos em idênticas circunstâncias).

Deputado Único Representante de um Partido

Não obstante a existência de inúmeros exemplos em anteriores Legislaturas, a lei vigente não estabelece regimes próprios para a suspensão de mandato ou sequer para a justificação de faltas dos Deputados Únicos Representantes de Partidos, tratando o exercício do mandato de cada Deputado de forma idêntica, sendo mesmo discutível a conformidade de uma alteração que pudesse ter lugar no decurso de uma Legislatura, alterando os pressupostos de exercício e subsistência do mandato.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

As alterações recentes ao Regimento, por seu turno, visaram assegurar a participação de Deputados Únicos Representantes e de Deputados Não Inscritos nos trabalhos parlamentares em matérias relativas à organização e funcionamento da instituição parlamentar e ao exercício dos direitos previstos na Constituição e na lei, à escala da sua representatividade. Os Deputados Únicos Representantes de um Partido são, pois, titulares da mesma proteção dos demais, não se vislumbrando como seria conforme ao texto constitucional e às exigências do princípio da igualdade a criação de regras divergentes e discriminatórias, relativamente aos restantes Deputados.

De resto, a circunstância particular de se tratar de um Deputado Único Representante de um Partido a apresentar uma candidatura a outro órgão eletivo não é distinta quanto ao seu impacto nos trabalhos parlamentares da situação em que se encontrariam os demais Deputados caso fossem igualmente candidatos, visto que o voto de um Deputado integrado num Grupo Parlamentar ou de um Deputado Não Inscrito pode ser igualmente determinante numa votação, assim como a sua participação num debate em plenário ou em comissão de um tema que acompanha ou pretende acompanhar pode ser igualmente fundamental para transmitir uma posição política e influenciar uma tomada de posição da câmara.

De resto, as regras sobre suspensão do mandato sendo conhecidas pelo Deputado desde o início do mandato, e até antes da eleição para a Assembleia da República, não podem estar sujeitas a moldar-se às circunstâncias de posteriores decisões políticas por si livremente tomadas, num quadro estável e pré-estabelecido em que não encontram margem na lei produzindo uma fungibilidade da titularidade do mandato que o legislador expressamente quis afastar na lei, como se referiu.

Distinta, porém, é a discussão que se poderia gerar em torno de uma eventual lesão para um partido político que apenas elegeu um Deputado, que poderia ser penalizado em função de uma decisão do seu eleito de se apresentar a votos numa outra eleição,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

reduzindo a disponibilidade para o exercício do mandato em termos que o partido considera insuficiente. Trata-se de um debate que convoca questões sobre a titularidade do mandato representativo emanado de uma eleição democrática e sobre a forma do seu exercício, mas para a qual também a resposta ao longo dos anos tem sido clara e uniforme: a decisão final é do Deputado, ainda que isso possa ter por consequência limitar a ação do partido. No limite, em casos de discordância insanável entre o partido e o eleito, pode mesmo determinar-se a quebra dessa relação e a passagem ao exercício do mandato de um Deputado como não-inscrito, privando o Partido de representação em termos definitivos, sem qualquer possibilidade de reação por parte desse mesmo Partido.

Como a experiência confirma, não se trata, porém, de matéria que esteja ao alcance de uma decisão da Assembleia da República solucionar, não lhe cabendo, especialmente na ausência de uma norma expressa nesse sentido, superar questões que se devem dirimir na relação de um partido com os seus eleitos.

Todavia, a invocação de prejuízo para o Partido nesta circunstância pode juridicamente causar alguma estranheza num caso em que a opção de apresentação de candidatura se mostre validada pelo próprio Partido, designadamente através de apoio expresso à candidatura apresentada, conhecidas que são as regras estabilizadas que permitem a suspensão do mandato e verificando-se historicamente a sua não aplicabilidade ao caso.

Em suma, a opção que parece resultar da lei acautela uma concordância prática dos vários direitos e interesses em presença, assegurando no plano legislativo a proteção da estabilidade do mandato parlamentar, mas garantindo em simultâneo a dispensa de funções do candidato indispensável à sua participação no ato eleitoral, sem preclusão da sua faculdade de comparecer aos trabalhos parlamentares se o entender necessário e sem qualquer risco para a subsistência do mandato.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

IV. Conclusões e parecer

Pelo exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

- a) A Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é do **parecer** que não há fundamento no Estatuto dos Deputados para que seja concedida a requerida substituição temporária por motivo relevante conducente à suspensão do mandato do Deputado André Ventura, atenta a opção do legislador, em vigor desde 2009, de limitar a substituição temporária por motivo relevante ao quadro de situações previstas no artigo 5.º do Estatuto;
- b) Todavia, e de forma a acautelar em condições de igualdade a posição dos candidatos à Presidência da República, e por força do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio (que aprovou a lei eleitoral para o Presidente da República), o Deputado André Ventura tem direito à dispensa de funções até à data da eleição, traduzindo-se as mesmas, nos termos do Estatuto dos Deputados, na justificação automática de faltas por força da lei, e sem dependência de requerimento exposto em relação a cada uma delas.

Palácio de S. Bento, 5 de janeiro de 2021

O Deputado Relator

(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão

(Jorge Lacão)

DECLARAÇÃO DE VOTO RELATIVA AO PEDIDO DE SUSPENSÃO DO
MANDATO PARLAMENTAR DO DEPUTADO ANDRÉ VENTURA

Invocando a sua participação, enquanto candidato, nas eleições presidenciais, solicitou o Sr. Deputado André Ventura a suspensão temporária – pelo período correspondente à campanha eleitoral, *amplo sensu* – do seu mandato de Deputado, bem como a correspondente substituição, por idêntico período.

Sem cuidar de apreciar os termos da sustentação do pedido, cuja fundamentação, salvo melhor opinião, revela bastante insuficiência jurídica, cingimo-nos ao essencial da questão.

Em primeiro lugar, verificando que inexistente norma expressa no Estatuto dos Deputados que trate especialmente da situação em apreço, salienta-se que o n.º3 do art.º 1.º do referido ED acolhe, como cláusula de receção, a aplicação aos Deputados das “demais disposições legais aplicáveis”. O que, no caso, tem correspondência no Art.º 6.º, n.º1 da Lei eleitoral para o Presidente da República que prevê que “Desde a data da apresentação das candidaturas e até ao dia da eleição os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respetivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito a retribuição, como tempo de serviço efetivo”. A referida norma, porque constante de lei orgânica (a Lei eleitoral para o Presidente da República), nos termos do Art.º 112.º e 166.º, n.º1 da CRP, tem valor reforçado e prevalece, também por essa razão, em relação ao Estatuto dos Deputados.

Tanto basta, pois, para reconhecer ao Deputado peticionário o direito, sem afetação, à não presença nos trabalhos parlamentares por todo o período em causa.

Em segundo lugar, com relevância para os demais efeitos pretendidos, trata-se, no âmbito parlamentar, de identificar as implicações jurídicas dessa “dispensa de exercício de funções”.

Diz o n.º 2 do já citado Art.º 6.º da Lei Eleitoral do Presidente da República que “os magistrados judiciais ou do Ministério Público, os militares em funções de comando e os diplomatas chefes de missão, quando candidatos, suspendem obrigatoriamente o exercício das respectivas funções”. Nada refere a norma sobre a figura a aplicar a deputados em exercício. Nem teria de o referir pois essa é matéria, pela sua natureza, da competência própria do órgão de soberania Assembleia da República. Porém, como já se referiu, o Estatuto dos Deputados é omissivo em relação à situação concreta em análise, não constando ela dos “motivos relevantes” de substituição temporária elencados no n.º 2 do Art.º 5.º.

Está-se, portanto, perante uma lacuna jurídica. Em face da qual, em sede de interpretação de normas, dois caminhos se poderão aparentemente ter como admissíveis:

- Ou o do reconhecimento de um direito a “dispensa de exercício de funções” entendido como fundamento de justificação de faltas por exercício de uma atividade política especialmente protegida na lei;
- Ou o do reconhecimento de um direito a “dispensa de exercício de funções”, entendido como podendo dar lugar a suspensão temporária de mandato (se tal for requerido, como foi o caso) e, em consequência, aplicando-se as pertinentes disposições estatutárias, *maxime* a substituição temporária do Deputado (nos termos do ED e da Lei Eleitoral para a Assembleia da República).

Se, à partida, ambos os caminhos aparentemente se afiguram conformes, uma avaliação dos efeitos de cada uma das opções iluminará melhor, em meu entender, quais os direitos e interesses juridicamente relevantes que estão em causa e que importa salvaguardar.

Em causa não está, para o Deputado dispensado - qualquer que seja a opção - eventual prejuízo na sua esfera pessoal, mormente de natureza pecuniária, em função da especial proteção que lhe é dada pelo referido n.º 1 do Art.º 6.º da LEPR.

Em causa estão, porém, outros aspetos relevantes, a saber:

Primeiro aspeto - A estabilidade da composição da Assembleia da República de acordo com o disposto na respetiva Lei Eleitoral que fixa o número de Deputados não de modo variável mas fixo, em 230. Portanto, 230 e não 229 por efeito eventual de uma deliberação de dispensa, ainda que temporária mas, nesse período, constante, de exercício das funções de Deputado. Tal redução, ainda que circunstancial e limitada, não tem base legal em todos os casos em que ao mandato subjaz o direito à representação efetiva por parte dos correspondentes partidos políticos ou coligação de partidos, que dessa representação não podem ser destituídos, ainda que transitoriamente, por opção alheia. É o que resulta implícito na razão de ser de normas constitucionais como as do Art.º 160, n.º 1 c) (perda de mandato de Deputados que se inscrevam em partido diferente) ou do Art.º 180.º (Direitos dos Deputados eleitos por partidos);

Segundo aspeto e por derivação do anterior - O direito subjetivo, não privatístico mas de natureza institucional, dos partidos políticos e dos cidadãos eleitores à representação parlamentar efetiva em correspondência com a conversão de votos em mandatos, mais uma vez de

acordo com a Lei Eleitoral. Direito que, a ser denegado, nos casos de Deputado único representante de um Partido torna ainda mais evidente a quebra do direito à representação efetiva.

Por uma razão e por outra se deve concluir que a Assembleia da República não tem a faculdade legal de tomar deliberações das quais resultem como consequência a permanência de “cadeiras vazias” em prejuízo da vontade dos representados.

Obstando a esta consequência poderá alegar-se que a simples dispensa de funções não implicaria necessariamente a “cadeira vazia” pois sempre o Deputado dispensado poderia retomar intermitentemente o exercício da função. Creio, perante tal argumento, ser imprescindível levar em conta que esse não é o propósito requerido pelo Deputado - que tem direito a ver considerada a sua pretensão com o propósito com que o formula. Ao invés, a manter o Deputado na contingência do exercício intermitente de atividade entre a sua condição parlamentar e a condição de candidato, tal redundaria, por um lado, no desempenho necessariamente prejudicado dos deveres de representação parlamentar - entre os quais se contam os da assiduidade, pois (segundo o Art.º 14.º ED) “o exercício de quaisquer outras atividades, quando legalmente admissível, não pode por em causa o regular cumprimento dos deveres previstos”, designadamente o de “participar nos trabalhos parlamentares”. E, por outro, num prejuízo (maior ou menor não nos compete aqui julgar) do direito à igualdade de condições entre candidatos, neste caso por afetação da disponibilidade integral do candidato para o seu desempenho na campanha eleitoral.

Se outros candidatos, no passado, sendo Deputados, não consideraram colocar a questão à ponderação da Assembleia da República e resolveram

harmonizar com o exercício do mandato parlamentar os seus atos de campanha, isso não constitui qualquer precedente digno de fazer jurisprudência pelo simples facto dessa opção ter resultado das suas opções próprias e, conseqüentemente, a Assembleia, por desnecessidade, não ter sido chamada a pronunciar-se sobre tal opção. O que, tanto quanto sei, acontece agora, pela primeira vez.

Assim, e em conclusão,

Face à natureza dos direitos a salvaguardar e dos interesses a proteger – a de candidatura em condições de igualdade e a da representação parlamentar efetiva a que os partidos, com eleitos, têm direito -, a solução do caso deve derivar da aplicação do Art.º 6.º, n.º1 da LEPR, que configura um motivo relevante para dispensa de funções. Partindo dessa norma, trata-se de proceder à receção interna, no âmbito do Parlamento, desse motivo relevante. Aplicando o método interpretativo da identidade de razão, por aplicação analógica, verifica-se que o procedimento previsto para os demais motivos relevantes, é o consignado nos Art.ºs 4.º e 5.º do ED . Ou seja: reconhecimento da pretensão à suspensão temporária do mandato e substituição do Deputado pelo correspondente período, nos termos do ED e da Lei Eleitoral para a Assembleia da República.

Acresce, para além da fundamentação jurídico-constitucional acima expressa, ser ainda ela a que configura a opção mais conforme ao princípio constitucional que veda, em geral, interpretações restritivas em matéria de direitos fundamentais – sendo que, no caso, é o exercício de um direito de participação política que está em causa e cujo âmbito não deve ser comprimido ou de alguma forma dificultado, tanto na ótica de um

candidato a uma eleição, como de um partido com representação parlamentar ou do corpo eleitoral à plenitude da representação que, por via eleitoral, foi estabelecido.

Porque a democracia não deve ser encarada apenas como uma técnica procedimental mas como uma ética concretizadora de valores, tem-se evidente por si mesmo que o valor da plenitude das escolhas eleitorais, de um lado, e do direito à representação plena e plural dos eleitores, por outro, encontrando bom fundamento jurídico para a sustentação defendida, melhor defende o clima de paz política tão desejável à salutar vivência e convivência da sociedade pluralista que importa continuar a defender, sobretudo contra os seus detratores e apesar deles.

Conjunto de razões, portanto, que justificam o meu voto contrário ao parecer que propõe a denegação da possibilidade de suspensão temporária, por motivo relevante, do mandato de um Deputado pelo período em que se apresenta oficialmente como candidato na eleição para Presidente da República.

05/01/2021

(Deputado Jorge Lacão)

Declaração de voto

Votei a favor da suspensão do deputado André Ventura com os seguintes fundamentos, que aqui deixo expressos por serem distintos dos apresentados pelo relator do parecer, Deputado João Almeida, e pelo Deputado requerente, Deputado André Ventura:

1. Colocação da questão

Deve ser considerado *motivo relevante* a suspensão temporária de um deputado para efeitos da sua participação em campanha eleitoral, na qualidade de candidato a um outro órgão político eletivo?

2. Análise

- 2.1. Não está em causa, como decorre do artigo 153.º, n.º 2, da Constituição¹, e do artigo 5.º, n.º 1 e 2, do Estatuto dos Deputados², a possibilidade de os deputados poderem suspender temporariamente o respetivo mandato parlamentar, mas os pressupostos de que depende essa suspensão;
- 2.2. No caso da CRP, esta remete a regulamentação da suspensão temporária para a *lei eleitoral* – trata-se, pela sua inserção sistemática, da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, pois do que aqui se cuida é do mandato dos deputados (a norma insere-se no Capítulo I (Estatuto e eleição) do Título III (Assembleia da República); É neste n.º 2 do artigo 153.º que se encontra a autorização constitucional para, em sede da respetiva lei eleitoral, se densificar o conceito de *motivo relevante*;
- 2.3. Note-se que a previsão constitucional da suspensão temporária de deputados surge sistematicamente inserida no artigo 153.º, relativo ao início e termo do mandato, dispondo o seu n.º 1, que “*O mandato dos Deputados inicia-se com a primeira reunião da Assembleia da República após as*

¹ Artigo 153.º, n. 2, da CRP: “O preenchimento das vagas que ocorrerem na Assembleia, bem como a substituição temporária de Deputados por motivo relevante, são regulados pela lei eleitoral”.

² Lei n.º 7/93, de 1 de março, na redação atual. Dispõe o artigo 5.º: “1. Os Deputados podem pedir ao Presidente da Assembleia da República, por motivo relevante, a sua substituição por uma ou mais vezes, no decurso da legislatura. 2. Por motivo relevante entende-se: a) Doença grave que envolva impedimento do exercício das funções por período não inferior a 30 dias nem superior a 180; b) Exercício da licença por maternidade ou paternidade; c) Necessidade de garantir seguimento de processo nos termos do n.º 3 do artigo 11.º”.

eleições e cessa com a primeira reunião após as eleições subsequentes, sem prejuízo da suspensão ou da cessação individual do mandato”;

- 2.4. Como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, “O sentido fundamental insito neste artigo consiste em salvaguardar a permanência da Assembleia”³;
- 2.5. Em anotação anterior à alteração ao Estatuto dos Deputados, introduzida por via da Lei n.º 44/2006, de 25 de agosto, que restringiu o regime de substituição dos deputados, ao eliminar a possibilidade de ser invocado motivo relevante perante a Comissão de Ética, estes Autores consideravam que “A extensão do «motivo relevante» nos moldes que se tem verificado e, sobretudo, a sua prática excessivamente liberal, senão laxista, colidem com o sentido objectivo do próprio artigo 152.º, n.º 3, da Constituição, lido à luz do duplo princípio da representação política e da inserção institucional do Deputado na Assembleia”⁴;
- 2.6. Em seu entendimento, “o Parlamento é a assembleia representativa de todos os portugueses (artigo 147.º) e representação pressupõe eleição, torna-se imprescindível que, em cada momento, os eleitores se reconheçam naqueles que os representam; que os candidatos eleitos de acordo com os critérios do sistema eleitoral coincidam com os Deputados que, efectivamente, até nova eleição, têm assento na Assembleia; que sejam garantidas tanto uma identidade de posicionamento político como uma identidade de pessoas na titularidade dos mandatos. O direito de sufrágio, entendido em plenitude, implica esta relação constante e é vulnerado ou restringido inconstitucionalmente (artigo 18.º), quando ele se perca”⁵, pelo que para a suspensão temporária de deputado “muito menos, são atendíveis razões pessoais ou partidárias”⁶;
- 2.7. Neste contexto, referem que “A «fungibilidade dos Deputados», com substituições frequentes, mais ou menos longas ou mais ou menos breves

³ MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo II, 2006, Coimbra Editora: Coimbra, p. 456.

⁴ MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição...*, p. 460. De referir que esta anotação é anterior à alteração ao Estatuto do Deputado, introduzida por via da Lei n.º 44/2006, de 25 de agosto, que restringiu o regime de substituição dos deputados por motivo relevante ao eliminar a possibilidade de ser invocado motivo relevante perante a Comissão de Ética e por esta ser considerado justificado. De salientar ainda que a anotação refere o artigo 152.º, n.º 3, o que ocorre certamente por mero lapso, dado que em causa está o artigo 153.º, n.º 3.

⁵ MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição...*, *idem*.

⁶ MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição...*, *ibidem*.

(e levando, ao fim de pouco tempo, a uma composição efectiva da Assembleia diversa daquela com que se iniciou a legislatura), põe em causa a vida institucional e a própria autoridade do Parlamento”⁷.

- 2.8. A estabilidade parlamentar é, assim, um valor constitucional que só muito limitadamente, nos termos apertados do artigo 18.º da CRP, pode ser restringido, o que terá justificado, em 2006, a alteração ao Estatuto dos Deputados, restringindo as situações justificativas da suspensão de mandato a *doença grave que envolva impedimento do exercício das funções por período não inferior a 30 dias nem superior a 180*, ao *exercício da licença por maternidade ou paternidade* e à *necessidade de garantir seguimento de processo nos termos do n.º 3 do artigo 11.º*;
- 2.9. É a partir deste quadro normativo que tem sido analisado o pedido do Deputado requerente, o que, em nosso entender, conduziria, porém, a outras dificuldades de difícil conformação constitucional.
- 2.10. Desde logo, quanto à validade das normas contidas no próprio Estatuto dos Deputados; Jorge Miranda e Rui Medeiros referem expressamente a sua inconstitucionalidade: “Como a lei eleitoral para a primeira eleição da Assembleia da República teve de ser publicada antes da entrada em vigor da Constituição, não pôde regular a matéria; nem se esperou por uma lei eleitoral definitiva. Viria a ser o Estatuto dos Deputados – cuja primeira versão foi a Lei n.º 5/76, de 10 de setembro (na sequência do regimento) – que dela se ocuparia. E a solução perduraria até agora, apesar de inconstitucional (por se tratar de matéria de lei eleitoral, conforme diz o artigo 153.º, n.º 2 da Constituição – e agravada, desde 1989, por as eleições dos titulares de órgãos de soberania, ao contrário do Estatuto, ficarem sujeitas aos procedimentos das leis orgânicas [artigos 164.º, alíneas a) e m), 166.º, n.º 2, 168.º, n.º 5, 136.º, n.º 3, e 278.º, n.º 4]”⁸.
- 2.11. Mesmo que assim não se entenda e se aceitasse apenas como válidas as três circunstâncias elencadas no Estatuto dos Deputados (suspendendo-se os argumentos quanto à sua constitucionalidade), permaneceriam em aberto outras questões por resolver:
- a) Se se aceitar que o catálogo do Estatuto dos Deputados é fechado, ou seja, que não existe nenhuma outra justificação válida para a

⁷ MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição...*, p. 461.

⁸ MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição...*, p. 459.

suspensão provisória de deputado, e sendo incontornável o direito do deputado candidato a outro órgão político eletivo à dispensa de funções, seríamos forçados a concluir que as normas contidas no Estatuto dos Deputados se sobrepõem ao princípio constitucional da estabilidade parlamentar, dado que, em vez de substituído, o deputado candidato estaria ausente, o que, aliás, a CRP parece não consentir no seu artigo 153.º, n.º 1;

- b) Se se atender às três circunstâncias que, nos termos do Estatuto dos Deputados, justificam a suspensão temporária de mandato parlamentar, excluindo a *doença grave*, que atende à concreta condição de saúde do deputado (mas também aí se concretizando o respeito pela dignidade humana), as duas restantes – *exercício da licença por maternidade ou paternidade e necessidade de garantir seguimento de processo nos termos do n.º 3 do artigo 11.º* – carregam em si, necessariamente, uma ponderação de valores, que entendemos consentida pelo artigo 18.º, n.º 2, da CRP: o princípio constitucional da estabilidade parlamentar cede perante dois outros direitos e interesses constitucionais, nomeadamente o direito fundamental à proteção à maternidade e à paternidade (artigo 68.º da CRP) e o interesse inerente ao Estado de direito de realização da justiça;
- c) Mas aceitando-se o catálogo fechado e dele não constando o direito constitucional à participação política, tal tem por significado atribuir-se a este direito estruturante do Estado de direito democrático uma valoração material inferior à proteção da maternidade e da paternidade e da realização da justiça e, nessa medida, incapaz de fazer ceder o princípio da estabilidade parlamentar;

2.11.1. Entendemos, pelo exposto, que a resposta no plano jurídico não pode reduzir-se ao disposto no artigo 5.º do Estatuto dos Deputados, não podendo afastar-se a aplicação de preceitos constitucionais, nomeadamente o contido no artigo 48.º, n.º 1, da Constituição, nos termos do qual “*Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos*”, e do artigo 50.º, n.º 1, da Constituição, que determina que “*Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos*”.

- 2.12. Aliás, o Estatuto dos Deputados determina, no seu artigo 1.º, n.º 3, do Estatuto dos Deputados, que “*Além das normas constitucionais diretamente aplicáveis, o estatuto único dos Deputados é integrado pela presente lei, pelas demais disposições legais aplicáveis, pelas disposições do Regimento da Assembleia da República e pelas disposições regulamentares emitidas ao abrigo da lei*” - o próprio Estatuto dos Deputados parece afastar a interpretação de estarmos perante um catálogo fechado;
- 2.13. O que nos conduz também à Lei Eleitoral para Presidente da República, dado que é nesta que se alicerça a pretensão do candidato ao exercício do direito fundamental à participação política;
- 2.14. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Lei Eleitoral do Presidente da República⁹, “*Desde a data da apresentação das candidaturas e até ao dia da eleição os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respectivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efectivo*”, sendo que, nos termos do n.º 2 deste artigo, “*Os magistrados judiciais ou do Ministério Público em efectividade de serviço, os militares em funções de comando e os diplomatas chefes de missão, quando candidatos, suspendem obrigatoriamente o exercício das respectivas funções, desde a data da apresentação da candidatura até ao dia da eleição*”.
- 2.15. Normas de idêntico alcance estão inscritas na Lei Eleitoral para a Assembleia da República;
- 2.16. Em ambas as leis eleitorais, verificamos que o legislador teve a clara preocupação de garantir que a todos os cidadãos seja assegurada a sua capacidade eleitoral passiva, apenas impondo aos candidatos que exercem determinadas funções a sua não acumulação com a qualidade de candidato, determinando, nestes casos, a obrigatoriedade da sua suspensão.
- 2.17. Tal circunstância inscreve-se também no disposto no artigo 50.º, n.º 3, da CRP, nos termos do qual “*No acesso a cargos eletivos, a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos*”¹⁰, garantindo

⁹ Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, na redação atual.

¹⁰ Acórdão recluso

assim o direito fundamental da participação política (artigo 48.º, n.º 1, da CRP), enquanto princípio estruturante do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP), sem prejuízo da livre escolha do eleitor. Estes são os limites.

- 2.18. O direito à capacidade eleitoral passiva, enquanto direito político e incluído no catálogo dos direitos fundamentais, vincula diretamente as entidades públicas e privadas e apenas pode ser restringido nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e desde que não se diminua a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais – artigo 18.º da CRP.
- 2.19. Aplica-se, por isso, o sentido interpretativo aplicável às inelegibilidades, sobre o qual o Tribunal Constitucional foi já, por diversas vezes, chamado a pronunciar-se.
- 2.20. É o caso do Acórdão n.º 480/2013, nos termos do qual “nesta categoria de direitos fundamentais não está em causa apenas – nem fundamentalmente – uma mera expressão da individualidade privada face ao poder público, mas o específico modo de estruturação e conformação desse mesmo poder público enquanto poder democrático. A democracia implica eleições como modo de designação dos titulares do poder, o que só é possível se houver pessoas que possam ser eleitas. A elegibilidade é, deste modo, necessariamente (também) uma expressão da cidadania democrática e, como tal, indissociável do princípio democrático; simetricamente, a inelegibilidade *lato sensu* constitui uma limitação dessa cidadania funcionalmente ordenada a esse mesmo princípio. É esta a razão de ser do critério dos limites admissíveis consagrados no artigo 50.º, n.º 3, da Constituição, relativamente à elegibilidade de cidadãos para cargos políticos: a modulação do próprio princípio democrático (e não, por exemplo, a solução de quaisquer conflitos de direitos subjetivos entre candidatos ou entre candidatos e eleitores)”¹¹.
- 2.21. Ainda neste Acórdão sustenta-se o “princípio da máxima efetividade interpretativa das normas que envolvam direitos fundamentais, segundo

¹¹ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130480.html>.

o qual, na hipótese de existir uma dúvida quanto ao exato sentido interpretativo das normas referentes a direitos fundamentais, o intérprete ou o aplicador da norma encontra-se vinculado a conferir-lhes a máxima efetividade interpretativa (cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a ed., 2003, Coimbra, Almedina, p. 1224). Assim, perante dois sentidos possíveis de uma norma restritiva de direitos fundamentais em que se suscitem dúvidas quanto ao âmbito da restrição em causa, deverá optar-se pela solução interpretativa que, limitando o âmbito de incidência da restrição, amplie o direito em causa”.

- 2.22. Elucidativo sobre esta matéria é também o Acórdão n.º 473/92, em que o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se sobre uma lei que estabelecia uma nova incompatibilidade relativa ao exercício de deputado ao Parlamento Europeu, que visava abranger os deputados já eleitos. Foi entendimento do Tribunal Constitucional, que “O direito de participar na vida pública, previsto no artigo 48.º da Constituição, o direito de sufrágio a que se reporta o artigo 49.º, nomeadamente na sua dimensão de capacidade eleitoral passiva - e o direito de ser eleito implica o da manutenção no cargo eleito -, o direito de acesso a cargos públicos e o direito a não ser prejudicado em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos, reconhecidos pelo artigo 50.º, n.ºs 1 e 2, são direitos fundamentais de participação política cuja restrição só pode ocorrer nos precisos casos contemplados no n.º 2 do artigo 18.º da lei fundamental, sendo certo que as leis que autorizadamente os restrinjam, além de revestirem carácter geral e abstracto, não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o conteúdo essencial daqueles preceitos constitucionais. A restrição, por conseguinte, há-de operar-se por via constitucional, ou por ela prevista, e visa acautelar direitos ou interesses também constitucionalmente protegidos, com aptidão e idoneidade para alcançar esse objectivo, e só nessa medida, salvaguardando sempre o conteúdo essencial do preceito. São limites vinculantes os indicados pelo n.º 2 do artigo 18.º e, de resto, realçados pelos autores (v. g., Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.^a ed., 1.º vol., Coimbra, 1984, p. 167, e

Vieira de Andrade, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra, 1987, pp. 232-233)”¹².

- 2.23. Em síntese, decorre do direito fundamental dos cidadãos à participação política, inerente ao princípio do Estado de direito democrático, que a restrição de tal direito só possa ser constitucionalmente admissível se, por força do artigo 18.º, n.º 2, for adequada, necessária e proporcional (no sentido da proibição do excesso) à salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.
 - 2.24. Ora, o princípio da estabilidade parlamentar, no sentido e alcance definidos por Jorge Miranda e Rui Medeiros, comporta restrições que a própria CRP, no seu artigo 153.º, n.º 2, consente.
 - 2.25. A figura da dispensa de funções, prevista nas leis eleitorais, não é, pelo já exposto, compatível com o princípio constitucional da estabilidade parlamentar.
 - 2.26. Sendo a participação política um direito livre do cidadão, o exercício do mandato parlamentar não pode constituir-se, por si, uma limitação ao exercício daquele, devendo aplicar-se o princípio da máxima efetividade interpretativa das normas que envolvam direitos fundamentais.
3. Quanto ao facto de o Deputado requerente ser DURP
 - 3.1. Não acompanho o argumento que o Deputado requerente e o Deputado Relator sustentam no facto de o Deputado requerente ser Deputado Único Representante de um Partido (DURP) e, nessa medida, o Partido Político pelo qual foi eleito ficaria sem representação parlamentar.
 - 3.2. Nesta linha de raciocínio, o Deputado relator sustenta que na atual legislatura, *“não há falta justificada que possa valer a um partido, quando o respetivo DURP falhou uma votação por impossibilidade de comparecer – e não se diga que o voto de apenas um deputado não é determinante: basta recordarmos do que se passou com a aprovação do Orçamento de Estado para 2021 e a importância que tiveram as posições de voto das deputadas não inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira para a aprovação do documento orçamental.”* E acrescenta: *“não se diga que o voto de apenas um deputado não é determinante”*;

¹² Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920473.html>.

- 3.3. A questão é que os votos de cada um dos 230 deputados são, todos eles, por si, determinantes – seja porque acompanham o sentido da votação da sua direção parlamentar, permitindo a aprovação ou rejeição das iniciativas legislativas, seja porque, no legítimo exercício do seu mandato parlamentar, entendem votar em sentido contrário à direção do seu grupo parlamentar (como também já aconteceu com deputados da Região Autónoma da Madeira ou com o designado caso “queijo limiano”, em que um Deputado, na oposição, viabilizou uma proposta orçamental); ou seja, é a soma de todos os votos determinantes que dita o resultado da votação;
- 3.4. Não se afigura, assim, legítimo sugerir, sequer, que os votos dos Deputados únicos e os dos Deputados não inscritos, pela sua natureza, arrastariam em si uma outra qualidade que se distinguiria de dos demais, porquanto estes se caracterizariam pela sua *fungibilidade*; é como se existisse, neste argumento, uma espécie de sistema do voto tarifado, que creio estar longe do espírito do Deputado relator;

Pelo exposto, é meu entendimento que a decisão de um titular de cargo político eletivo de candidatar-se a outro órgão político, sendo o exercício de um direito fundamental, não pode, num Estado de direito democrático, ser posto em causa. No caso concreto – não posso deixar de o referir –, a faculdade do exercício do direito é reconhecida a quem publicamente já anunciou querer alterar a Constituição da República Portuguesa. Este reconhecimento é, porém, a reafirmação da Constituição, da sua validade e dos princípios nela contidos. A censura do ato em si só pode, assim, ficar do lado do livre julgamento dos eleitores.

Assembleia da República, 31 de dezembro de 2020

Isabel Oneto

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente	
N.º de Entrada	668428
Classificação	
Data	22, 12, 2020

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados	
CTED	
N.º Único	668428
Entrada/Outra n.º	249
Data	29 / 12 / 2020

Por determinação de Sua Excelência o
Presidente da A.R. a M. Couceiro
anexando NOTA de Sr. Pan
de 22.12.20 
23.12.20

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia da República
Dr. Eduardo Ferro Rodrigues

Lisboa, 21 de dezembro de 2020

Assunto: Pedido de suspensão mandato para efeitos de candidatura à Presidência da República de Portugal

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia da República, na qualidade de candidato à Presidência da República portuguesa - cuja candidatura foi já formalmente entregue no Tribunal Constitucional e cujos comprovativos se protestam apresentar - venho desta forma solicitar a vossa excelência a suspensão do meu mandato enquanto Deputado à Assembleia da República, eleito pelo círculo de Lisboa nas últimas eleições legislativas de 6 de outubro de 2019, para efeitos de prossecução da candidatura à Presidência da República.

Solicito, desta forma, a suspensão do mandato de Deputado à Assembleia da República com efeito a partir do dia 1 de Janeiro de 2021 e até ao término das eleições à Presidência da República, 24 de Janeiro de 2021, considerando-se automaticamente prorrogada a suspensão caso se verifique a existência de uma segunda volta eleitoral e o ora requerente seja parte nessa disputa.

Nos termos da legislação em vigor, nenhum candidato presidencial, seja titular de cargo político, funcionário público ou privado, poderá ser prejudicado pelas funções que exerce no âmbito da respetiva candidatura presidencial. Esta lógica deriva, desde logo, de um postulado de igualdade e equidade de todas as candidaturas, pressuposto essencial da democraticidade da eleição em causa. Na verdade, como várias vezes sublinhou o atual Presidente da República, "ninguém pode ser prejudicado, nos termos da lei, por se candidatar a um cargo político", o que manifestamente aconteceria caso me fosse impedida a suspensão de mandato enquanto Deputado, condicionando fortemente a minha capacidade de realização de atos de campanha eleitoral.

Sendo autorizada por V.exa. a suspensão do meu mandato, substituir-me-á na Assembleia da República, já amplamente noticiado, o segundo nome da lista de candidatos na lista do círculo de Lisboa, no qual fui eleito, Dr. Diogo Pacheco de Amorim, tal como previsto no artigo 2º da Lei nº7/93 de 1 de março e suas subseqüentes alterações.

Ainda que não esteja previsto, no artigo 5º do Estatuto dos Deputados, a suspensão temporária por motivos de candidatura a qualquer cargo político - e pode discutir-se se as situações ali previstas têm ou não carácter exaustivo ou fechado -, a interpretação do mesmo tem de ser feita de acordo com critérios de natureza legal e constitucional, nomeadamente os princípios da igualdade e democracia, amplamente consagrados e enraizados na Constituição da República Portuguesa. Neste caso concreto, para um

Deputado único representante de um partido, o não deferimento do pedido de suspensão do mandato significaria, na prática, a ausência de representação do CHEGA em todos os debates e votações parlamentares que se verificarem nesse período, uma clara e grosseira violação do princípio democrático e da legislação que regula a eleição do Presidente da República.

O pedido que agora endereço a V.exa. é, de resto, prerrogativa que para tal efeito se encontra presente em letra de lei, desde logo e nomeadamente pelos princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa nos seus artigos 13º e 50º.

Enquanto cidadão - e mesmo desempenhando as funções de Deputado à Assembleia da República- convicto estou de que gozarei, como todos os cidadãos, dos efeitos inequívocos da aplicação e materialização do princípio da igualdade de forma a que me seja consubstanciada a possibilidade de suspender temporariamente o meu mandato para me poder dedicar, temporária mas inteiramente, à pré-campanha e campanha eleitoral que decorrerão durante o mês de Janeiro de 2021.

Só dessa forma, em meu entender, se verificará e concretizará o previsto no número 2 do artigo 13º da Constituição da República Portuguesa.

De igual forma, é ainda igualmente minha convicção que, só sendo autorizada por vossa excelência a suspensão do meu mandato de deputado à Assembleia da República, para o efeito supramencionado, se verificará também o cumprimento dos princípios legais previstos no número 2 do artigo 50º da Constituição da República Portuguesa, não sendo, enquanto candidato, prejudicado no intento que agora comunico a vossa excelência em função do mandato que simultaneamente exerço na Assembleia da República.

Ainda no que à legitimidade do pedido que ora lhe dirijo, importa também ter em atenção o Decreto-Lei n.º 319 - A/76 (com as suas respectivas alterações) que regulamenta a eleição do Presidente da República.

Deste diploma resulta igual e inequivocamente claro o entendimento a retirar desta matéria, tanto que para alcançar essa mesma conclusão basta ler o consagrado no seu artigo 46º (Igualdade de oportunidade das candidaturas) prevendo-se que "*todas as candidaturas têm direito a igual tratamento por parte das entidades públicas e privadas, a fim de efectuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral*".

Daqui subjaz uma vez mais, se pela objetividade e transparência formos movidos como convicto estou que somos, não haver razão ou motivo (de carácter jurídico-constitucional) atendível para que o requerimento que agora dirijo a V. Excia. não tenha outra resposta que não o seu deferimento.

Tal não acontecendo significaria, aliás, salvo melhor opinião, uma violação grosseira do artigo 47º do referido diploma, que respeita à exigível neutralidade e imparcialidade das entidades públicas face a qualquer candidatura.

A não aceitação da suspensão do meu mandato de deputado à Assembleia da República constituiria representaria, pois, uma manifesta violação à impossibilidade dos titulares dos órgãos e os agentes do Estado intervirem, directa ou indirectamente nas campanhas eleitorais presidenciais, praticando actos que, de algum modo, possam

favorecer ou prejudicar um determinado concorrente às eleições em detrimento ou vantagem de outros.

Não sendo diferida por V. Excia. a suspensão do meu mandato de Deputado à Assembleia da República, para que no tempo em que a mesma decorra me possa, em igualdade de armas, bater com os meus adversários políticos, configura, na prática, nem que seja indirectamente, uma intervenção no jogo eleitoral que claramente prejudicará uma candidatura em detrimento das restantes, nomeadamente do Presidente da República em exercício de funções.

Certo estou de que ambos concordamos que assim acontecendo, não só o país não o aceitará, como o Direito não o sustentará e ferida ficará a honra do Estado de Direito Democrático do qual vossa excelência é parte fundamental.

Atentamente

Com os melhores cumprimentos

Certo da sua compreensão e célere deferimento

O Deputado/candidato à Presidência da República Portuguesa



André Ventura



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Gabinete do Presidente

Nota para a Comunicação Social

O Gabinete do Presidente da Assembleia da República desmente que tenha sido ou venha a ser pedido qualquer parecer jurídico aos Serviços da Assembleia da República sobre a suspensão de mandato. Nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 27-A do Estatuto dos Deputados, é à Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados que compete emitir parecer sobre a suspensão e perda do mandato de Deputado.

Atente-se que o Tribunal Constitucional ainda não verificou a regularidade do processo, a autenticidade dos documentos que o integram e a elegibilidade dos candidatos, nos termos da lei. Em virtude da apresentação da candidatura, os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respetivas funções, contando esse tempo para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efetivo.

Lisboa, 22 de dezembro de 2020