



NU 672481
328/1ª CACDLG/XIV
11/03/2021

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Luís Marques Guedes
Email: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

| V/ Referência: | V/ Data: | N/ Referência: | Ofício n.º | Data: |
|-------------------------|------------|-----------------|----------------|------------|
| Of. 117/1.ª-CACDLG/2021 | 24-02-2021 | 2021/GAVPM/0758 | 2021/OFC/01639 | 11-03-2021 |

ASSUNTO: **Projeto de Lei n.º 694/XIV/2.ª (PAN) - NU: 671495**

Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa supra identificada.

Com os melhores cumprimentos,



**Afonso Henrique
Cabral Ferreira**
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Afonso
Henrique Cabral Ferreira
7b44b70c3f3fe0085d12b174f801dd54f535catd
Dados: 2021.03.11 12:16:24



NU. 672481
328/A-CACDL6/XIV
11/03/2021



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

ASSUNTO:

Projeto de Lei n.º 694/XIV/2ª (PAN) - Assegura a suspensão de vigência das alterações que limitam os direitos de candidatura dos pequenos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, aprovadas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de Agosto, durante o ano de 2021, e procede à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto

N.º Procedimento:

2021/GAVPM/0758

04-03-2021

1. Objeto:

Pelo Exmo. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) o projeto de Lei n.º 694/XIV/2ª (PAN), acima melhor identificado, para efeitos de emissão de parecer escrito.

2. Apreciação:



| 1 / 11

Rua Duque de Palmela, n.º 23 • 1250-097 Lisboa
Telefone: 213 220 020 • Fax: 213 47 4918
<http://www.csm.org.pt> • csm@csm.org.pt



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Como se enuncia no artigo 1.º do Projeto de Lei em análise o mesmo tem por objeto: *«A presente lei assegura a suspensão de vigência das alterações que limitam os direitos de candidatura dos pequenos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, aprovadas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de Agosto, e procede à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, alterada pelas Leis Orgânicas n.os 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.os 1/2017 e 2/2017, de 2 de maio, 3/2018, de 17 de agosto, 1-A/2020, de 21 de agosto, e 4/2020, de 11 de novembro.»*

Na sua exposição de motivos explicita-se as razões que fundamentam a proposta do seguinte modo: *«A COVID-19 colocou diversos desafios ao funcionamento da democracia, que se estenderam ao próprio processo eleitoral, conforme ficou patente no âmbito das eleições para a Presidência da República do passado dia 24 de Janeiro – seja no processo de recolha de assinaturas, seja no acto eleitoral propriamente dito.*

As eleições para os órgãos autárquicos são muitas vezes referidas como a “primavera eleitoral da democracia”, epíteto que se fica a dever ao amplo envolvimento dos cidadãos seja por via exercício do direito de voto e na própria campanha eleitoral, seja por via da participação cívica em candidaturas de partidos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores. No caso dos grupos de cidadãos eleitores essa participação surge por via não só da candidatura, mas também da própria subscrição das declarações de propositura de candidatura.

Assim, pela dimensão e exigência de todas as fases do processo eleitoral associado às eleições para os órgãos autárquicos, exige-se da parte da Assembleia da República um conjunto de medidas tendentes a assegurar as condições adequadas para que este acto eleitoral decorra da forma mais participativa possível. Acresce que as próximas eleições para os órgãos autárquicos não devem ficar marcadas por limitações ao





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

pluralismo de candidaturas ou à competição eleitoral, uma vez que tal seria especialmente grave num contexto já de si marcado pela restrição de direitos fundamentais imposta pela crise sanitária provocada pela COVID-19.

Tendo em vista os objectivos assinalados, com a presente iniciativa o Grupo Parlamentar do PAN procura assegurar a suspensão de vigência das alterações que limitam os direitos de candidatura dos pequenos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, aprovadas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de Agosto, durante o ano de 2021. Apesar de termos votado contra estas alterações e de entendermos que as mesmas deveriam ser revogadas por representarem uma compressão inadmissível ao funcionamento da democracia local, entendemos que a suspensão de vigência e o adiamento da aplicação destas regras para as eleições de 2025 é o caminho que melhor assegura o equilíbrio dos interesses em confronto e a adaptação das forças políticas envolvidas no processo eleitoral a estas novas exigências.

Desta forma propõe-se apenas a suspensão de vigência durante as próximas eleições autárquicas de dois conjuntos de normas que comprimem os direitos de candidatura dos pequenos partidos e grupos de cidadãos eleitores. (...)

Por outro lado, propõe-se a suspensão de vigência dos números 4 e 5 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, que, no âmbito do processo de verificação da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes de candidaturas dos grupos de cidadãos eleitores, passa a exigir que o tribunal competente para a recepção da lista, no prazo de 5 dias após a afixação da relação das candidaturas, realize este processo obrigatoriamente e que tenha de lavrar uma acta detalhada das operações realizadas e dos proponentes confirmados. Esta suspensão de vigência é essencial tendo em conta os reparos dirigidos pelo Conselho Superior da Magistratura à Assembleia da República após a aprovação em votação final global do texto que deu origem à Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de Agosto, onde sublinhou que esta alteração deveria ter merecido uma ponderação mais cuidada, uma vez que a exigência





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

acrescida que este processo de verificação obrigatória vai colocar e o facto de esta fase ocorrer em momento de férias judiciais (em que são os juízes de turno ou em regime de suplência que asseguram estas operações), poderão trazer o risco de atrasos no processo eleitoral ou de incumprimento desta nova obrigação legal. (...)

Assim, as propostas constantes do presente projecto de lei são, na opinião do PAN, a condição mínima para assegurar a competitividade, o pluralismo e a democraticidade das próximas eleições autárquicas, já grandemente limitadas pelo contexto de crise sanitária.»

Para alcançar desiderato, vem proposto o seguinte no projeto de Lei:

«Artigo 1.º

Objeto

A presente lei assegura a suspensão de vigência das alterações que limitam os direitos de candidatura dos pequenos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, aprovadas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de Agosto, e procede à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, alterada pelas Leis Orgânicas n.os 5- A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.os 1/2017 e 2/2017, de 2 de maio, 3/2018, de 17 de agosto, 1-A/2020, de 21 de agosto, e 4/2020, de 11 de novembro.

Artigo 2.º

Suspensão de vigência e repristinação de normas

É suspensa a vigência das normas constantes da alínea c), do número 3, do artigo 7.º, e do número 8 do artigo 19.º, da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, com a





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

redacção introduzida pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de Agosto, até ao dia 31 de Dezembro de 2021, inclusive, sendo reprimada a norma constante do número 6 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, com a redacção introduzida pelas Leis Orgânicas n.os 5-A/2001, de 26 de Novembro, 3/2005, de 29 de Agosto, 3/2010, de 15 de Dezembro, e 1/2011, de 30 de Novembro, Lei n.º 72- A/2015, de 23 de Julho, e pelas Leis Orgânicas n.os 1/2017, de 2 de Maio, 2/2017, de 2 de Maio, e 3/2018, de 17 de Agosto.

Artigo 3.º

Norma revogatória

São revogados os números 4 e 5 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, na sua actual redacção.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.»

Conforme consta da exposição de motivos as alterações propostas visam criar as condições mínimas, no entender dos autores do Projeto de Lei, para assegurar a “competitividade, o pluralismo e a democraticidade das próximas eleições autárquicas, já grandemente limitadas pelo contexto de crise sanitária”.

A proposta de suspensão da artigo 7.º, n.º 3, alínea c) respeitante as “Inelegibilidades especiais” e à impossibilidade de qualquer cidadão se candidatar, em simultâneo, à câmara municipal e à assembleia municipal do mesmo município, assim como a revogação dos números 4., e 5. do artigo 19.º, sobre as limitações das





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

candidaturas de grupos de cidadãos, são alterações que incidem essencialmente na organização do processo eleitoral e vão ao encontro das preocupações expressas pela Exm^a Senhora Provedora de Justiça no pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade apresentado no Tribunal Constitucional a 18 de Fevereiro de 2021 (disponível em www.provedor-jus.pt).

Contudo, não tendo estas alterações reflexo na organização tribunais, designadamente nas funções de acompanhamento da legalidade do processo legislativo que lhes estão atribuídas, nem no sistema judiciário nas suas diversas explicitações, afigura-se-nos não dever, nesta matéria, o Conselho Superior da Magistratura tomar posição.

O mesmo já não sucede relativamente à redação dada ao número 8 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, cuja suspensão se propõe no artigo 2.º do Projeto de Lei, a qual tem reflexo direto na atividade dos tribunais, nomeadamente por introduzir novas formalidades obrigatórias a efetuar pelos tribunais no processo de acompanhamento da legalidade do processo legislativo.

O Conselho Superior da Magistratura por, nesta alteração em concreto, ter sido preterida a sua audição, uma vez que a redação atual foi introduzida já após a apresentação do respetivo parecer, enviou à Assembleia da República a 13 de agosto de 2020 uma exposição na qual alertou para *“as dificuldades práticas que a aplicação desta norma em todo território nacional acarreta o que pode, nalguns, casos, levar à sua inexequibilidade”*. Alerta que renovou no parecer emitido sobre o Projeto de Lei n.º 547/XIV/2.^a, que previa a alteração disposições das leis eleitorais para o Presidente da República, a Assembleia da República e dos órgãos das autarquias locais, enviado a 15 de Outubro de 2020.

Tendo o presente Projeto de Lei proposto a suspensão do número 8 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto e a reconstituição da redação prevista no





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

anterior número 6., importa voltar a salientar as questões então suscitadas quanto às consequências práticas das formalidades agora exigidas às candidaturas de grupos de cidadãos, não podendo ficar os tribunais com o encargo de cumprir o impossível e com a responsabilidade do que acontecer em caso de não cumprimento.

Assim, sempre com respeito das matérias que são estritamente da competência do legislador e constituem sua opção, neste normativo específico e na sua concretização pelos tribunais o Conselho Superior da Magistratura tem que alertar para as questões e obstáculos práticos que tal alteração coloca.

Prevê o atual artigo 19.º, número 8, da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, na redação que foi introduzida pela redação introduzida pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de Agosto, que: *«O tribunal competente para a receção da lista promove sempre a verificação, pelo menos por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa, lavrando uma ata detalhada das operações realizadas e dos proponentes confirmados.»*

Da análise da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto resulta que as listas para a eleição dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas, para além dos Partidos políticos e Coligações de partidos políticos constituídas para fins eleitorais, por grupos de cidadãos eleitores (artigo 16.º, número 1, alínea c) da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais).

As listas de candidatos aos órgãos das autarquias locais devem ser propostas por um número de cidadãos eleitores correspondente a 3 % dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral, resultado este que deve ser corrigido para que não que resulte um número de cidadãos proponentes inferior a 50 ou superior a 2000, no caso de candidaturas a órgão da freguesia ou de município com menos de 1000 eleitores ou inferior a 250 ou superior a 4000, no caso de candidaturas a órgão dos restantes municípios (artigo 19.º, números 1 e 2 da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais).





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Os proponentes devem subscrever declaração de propositura da qual resulte inequivocamente a vontade de apresentar a lista de candidatos dela constante (número 3 do artigo 19.º) e fazer prova de recenseamento na área da autarquia a cujo órgão respeita a candidatura (número 4 do mesmo artigo).

As listas de candidatos propostos por grupos de cidadãos eleitores devem conter, em relação a cada um dos proponentes, o nome completo, o número do bilhete de identidade ou do cartão de cidadão, o número do cartão de eleitor e respetiva unidade geográfica de recenseamento e a assinatura conforme ao bilhete de identidade ou cartão de cidadão (número 5 do mesmo artigo):

Antes da alteração introduzida pela Lei de 21 de Agosto de 2020, estabelecia o n.º 6 deste artigo 19.º que o tribunal competente para a receção da lista poderia promover a verificação por amostragem da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa, o que se justificaria caso existisse alguma suspeita ou quando a dimensão da Comarca o permitisse.

Todavia, a alteração introduzida ao número 8. do artigo 19.º, veio consagrar a obrigatoriedade do tribunal competente promover a verificação da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa, pelo menos por amostragem, e de **lavrar uma ata detalhada das operações realizadas e dos proponentes confirmados**

Ora, nos termos do artigo 25.º, número 1 da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais, findo o prazo para a apresentação das candidaturas, é imediatamente afixada a relação das mesmas à porta do edifício do tribunal onde se encontra o juiz competente e, sempre que for esse o caso, à porta das instalações do juízo de proximidade que se encontre sediado no município, com a identificação completa dos candidatos e dos mandatários.

Nos cinco dias subsequentes o juiz verifica a regularidade do processo, a autenticidade dos documentos que o integram e a elegibilidade dos candidatos,





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

podendo, no mesmo prazo, as entidades proponentes, os candidatos e os mandatários impugnar a regularidade do processo ou a elegibilidade de qualquer candidato (números 2 e 3 do mesmo artigo 25.º).

Da conjugação do artigo 25.º, números 1, 2 e 3 com o atual número 8 do artigo 19º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, resulta que o tribunal competente para a receção da lista de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores dispõe agora de um prazo de cinco dias para promover sempre a verificação, mesmo que seja apenas por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da assinatura, lavrando uma ata detalhada das operações realizadas e dos proponentes confirmados, prazo esse em que terá igualmente que realizar o sorteio das listas apresentadas (artigo 30.º) e verificar a regularidade das demais candidaturas que sejam apresentadas por partidos políticos ou por coligações (artigos 25.º a 27.º).

Esta obrigação e a necessidade de lavrar “*ata detalhada das operações realizadas e dos proponentes confirmados*” (sem qualquer concretização dos métodos de verificação ou limites dessa amostragem) trata-se de um trabalho acrescido para o juiz e de difícil concretização ou mesmo inexecutável, dentro do prazo legal estabelecido, nomeadamente em alguns distritos considerando, para além do mais, a sua dimensão ou dispersão geográfica.

A obrigatoriedade de um processo de verificação da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes e de ser lavrada uma “*ata detalhada das operações das operações realizadas e dos proponentes confirmados*” implica a intervenção necessária do juiz neste processo, sendo certo que, na mesma circunscrição judicial, esse mesmo juiz pode ter que efetuar essa mesma operação de verificação em diversas candidaturas e em municípios ou freguesias diferentes, a que pode acrescer, nalguns casos, o próprio serviço de turno em férias judiciais – de acordo com a organização dos turnos para a comarca em causa – ou a análise das demais candidaturas apresentadas pelos partidos e coligações.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Há que ter em conta que, habitualmente, esta fase de apresentação e de verificação das candidaturas ocorre em férias judiciais e, por isso mesmo, esta tarefa é assegurada pelos juízes de turno ou em regime de suplência, com a tarefa de dar resposta a um conjunto significativo de circunscrições eleitorais, especialmente em comarcas com alguma dimensão geográfica ou um elevado número de municípios ou com dificuldades de acesso por parte do juiz afeto a essa tarefa devido à descontinuidade territorial (como é o caso das Comarcas dos Açores e da Madeira).

Para além, de que tendo o legislador consagrado a obrigatoriedade da verificação da autenticidade e da identificação dos proponentes através de uma diligência presencial, da qual se lavrará ata a descrever as operações realizadas, podem vir a suscitar-se questões sobre a consequência legal da sua falta ou da insuficiência da amostragem.

Estes fatores deveriam ter sopesado na alteração introduzida e, se possível, devem ainda ser tidos em conta e levar à ponderação e/ou revisão dos meios pelos quais o tribunal procede à verificação da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes, privilegiando-se a prova documental e dispensando a realização de uma diligência formal

Sempre com respeito das matérias que são estritamente da competência do legislador e constituem sua opção, neste normativo específico e na sua concretização pelos tribunais o Conselho Superior da Magistratura tem que alertar para as questões e obstáculos práticos que tal alteração coloca e que podem conduzir à inexecução prática da Lei ou ao atraso do processo eleitoral, por impossibilidade dos tribunais darem cumprimento a tal tarefa em prazo tão exíguo em algumas das comarcas do nosso país.

*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

3. Conclusões:

O Projeto de Lei n.º 694/XIV/2ª visa a suspensão de vigência das alterações que limitam os direitos de candidatura dos pequenos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores.

O artigo 2.º do Projeto de Lei prevê a suspensão da vigência do número 8 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, cuja atual redação tem reflexo direto na atividade dos tribunais, por ter introduzido formalidades obrigatórias a efetuar no processo de acompanhamento da legalidade do processo legislativo.

O Conselho Superior da Magistratura não teve conhecimento prévio da redação que veio a ser introduzida a esta disposição legal a qual contende diretamente com a atividade dos tribunais ao impor a obrigatoriedade da verificação da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes num prazo tão exíguo.

Pelas razões acima expostas, alertar-se para as dificuldades práticas que a aplicação desta norma em todo território nacional acarreta o que pode, nalguns, casos, levar à sua inexecutabilidade.

Lisboa, 05 de Março de 2021



**Ana Sofia
Bastos
Wengorovius**
Adjunta | DPO

Assinado de forma digital por Ana Sofia
Bastos Wengorovius
b04d0e75c81803b2a8f3faa31391e255f0b9771b
Dados: 2021.03.05 17:43:34



