

N.º 672105
296/A CACDL6
05/03/2021



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

PARECER

A Ordem dos Advogados foi chamada a emitir parecer, no passado dia 24 de fevereiro, sobre o Projeto de Lei n.º 694/XIV/2.ª (PAN), pelo ofício n.º 118/1.ª-CACDLG/2021 Data: 24-02-2021
NU: 671495

Analisado o documento verifica-se que o Projeto de Lei pretende 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.

O Projeto de Lei em causa propõe, assim, a suspensão da 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 redação 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 redação 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.

A Ordem dos Advogados tem presente que, nos termos do artigo 239.º, n.º 4.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), “...as candidaturas para as eleições dos órgãos das



autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei...”

A Constituição não estabelece nenhuma discriminação entre as candidaturas a órgãos das autarquias locais apresentadas por partidos políticos, coligações de partidos políticos e por grupos de cidadãos eleitores.

A lei, sempre sujeita às regras superiores da Constituição, deve desenvolver as normas constitucionais por forma a as mesmas sejam exequíveis no quadro normativo.

O legislador ordinário, no entendimento da Ordem dos Advogados, tem assim a obrigação de se conformar com o conteúdo da norma constitucional, abstendo-se de alterar o seu sentido e alcance, não limitando, por via de lei, o que o legislador constitucional pretendeu consagrar.

Por não competir a este parecer pronunciar-se sobre a constitucionalidade, ou inconstitucionalidade, da Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, e sobre a qual não foi chamada, em sede de comissão parlamentar, a Ordem dos Advogados, a pronunciar-se, caberá, no entanto, neste momento, analisar se o Projeto de Lei em avaliação melhor interpreta, ou não, o preceito constitucional que visa regular.

Propondo o Projeto de Lei a suspensão de normas dos artigos 7.º e 19.º, havendo também alteração no caso deste último, da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, justifica-se assim a análise individual de cada um.



Assim,

No que diz respeito à proposta de alteração de vigência do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto:

O Projeto de Lei propõe que o n.º 3, c), deste artigo seja suspenso até ao dia 31 de dezembro de 2021, ripristinando a seguinte redação:

“...nenhum cidadão pode candidatar-se simultaneamente a órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes, nem a mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo município...”.

Na redação atual o n.º 3, c), deste artigo tem o seguinte texto:

“...nenhum cidadão pode candidatar-se simultaneamente:

...

c) À câmara municipal e à assembleia municipal do mesmo município...”.

Esta alteração, então, apenas pretende permitir que, transitoriamente, um cidadão se possa candidatar, simultaneamente, à câmara municipal e à assembleia municipal do mesmo município, possibilidade sempre existiu até à entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto.



No atual regime legal as eleições para as assembleias municipais são autónomas em relação às eleições para as câmaras municipais, o que permite, e por vezes acontece, que o resultado de umas eleições não coincida com o resultado da outra.

É certo também que o número de deputados municipais eleitos é, pelo menos, o triplo do número de vereadores eleitos no mesmo ato eleitoral.

É assim muito provável que, listas candidatas à câmara municipal e à assembleia municipal, com percentagens semelhantes de votos, elejam o triplo de deputados municipais em relação ao número de vereadores, sendo até muito frequente que uma mesma força política consiga eleger deputados municipais e não consiga eleger vereadores.

Por outro lado,

A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município (cf. art.º 251.º da CRP), e a ele cabe também fiscalizar da câmara municipal. (cf. art.º 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Parece assim que, um mesmo cidadão, deva estar apto a desempenhar as funções de presidente da câmara municipal, ou de vereador, se os eleitores assim o decidirem. De igual modo, não sendo eleito presidente de câmara ou vereador, nada deve objetar ao desempenho das funções de fiscalização dos eleitos como deputado municipal desde que, para isso, tenha votos suficientes.



Transportando, com as devidas adaptações, a mesma regra para as eleições da Assembleia da República, estaríamos a impedir que o candidato da primeiro ministro de um partido que perdeu as eleições, pudesse, em abstrato, ser deputado na Assembleia da República, não podendo, assim, fazer oposição.

Para além disso,

É sabido que, principalmente em município com menos população, encontram os pequenos partidos e os movimentos de cidadãos dificuldades em mobilizar cidadãos suficientes para integrar todos os lugares integrante das diversas listas.

Não permitir que um mesmo cidadão seja candidato, no mesmo concelho, à câmara municipal e à assembleia municipal, torna mais difícil a apresentação de candidaturas a todos os órgãos municipais pelos pequenos partidos e pelos movimentos de cidadãos, com clara vantagem para os partidos de maior dimensão ou com mais tempo de existência. Tal vantagem distorce o princípio da igualdade e põe em causa a real representatividade democrática dos órgãos municipais eleitos.

Por esta ordem de ideias, a proposta de alteração ao artigo 7.º do presente Projeto de Lei é merecedora de parecer positivo da Ordem dos Advogados, sem, no entanto, deixar de referir que melhor andaria o legislador se aprovasse esse Projeto de Lei com caráter definitivo e não com caráter transitório.



No que diz respeito à proposta de alteração do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto:

O Projeto de Lei propõe que o n.º 8 deste artigo seja transitoriamente suspenso até 31 de dezembro de 2021, sendo ripristinado o n.º 6 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, com a redação 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, ripristinando a seguinte redação do anterior n.º 6:

“...6 - Os proponentes devem fazer prova de recenseamento na área da autarquia a cujo órgão respeita a candidatura, nos termos dos números seguintes...”.

Na redação atual o n.º 8 deste artigo têm o seguinte texto:

“...8 - 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...”.

Esta, ora em crise, norma criou o poder discricionário, atribuído ao tribunal competente para a receção da lista, de decidir qual a amostra na qual verifica a autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa, decidindo, também discricionariamente, quais as operações de confirmação que pretenda realizar.



Com isto, está absolutamente violado o Princípio da Igualdade e a Segurança Jurídica das listas dos movimentos de cidadãos eleitores, que verão o seu processo de escrutínio variar consoante varie o tribunal competente para a receção da lista, e impede que, antecipadamente, possam saber os requisitos formais que terão que cumprir.

É opinião da Ordem dos Advogados que a eliminação destas desconformidades deve integrar o objeto do presente Projeto de Lei, merecendo assim, quanto a isto, parecer positivo

O Projeto de Lei propõe ainda que sejam 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 atual redação

Na redação atual os ns.º 4 e 5 deste artigo têm o seguinte texto:

“...4 - Os grupos de cidadãos eleitores que apresentem diferentes proponentes consideram-se distintos para todos os efeitos da presente lei, mesmo que apresentem candidaturas a diferentes autarquias do mesmo concelho.

5 - Excetuam-se do disposto no número anterior os grupos de cidadãos eleitores que apresentem candidatura simultaneamente aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal, desde que integrem os mesmos proponentes.

Esta alteração limita-se a revogar os atuais números 4 e 5 deste artigo, ambos introduzidos pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, que, na realidade, visavam apenas impedir



que, num mesmo município, coincidissem candidaturas de um mesmo grupo de cidadãos às assembleias de freguesia, à assembleia municipal e à câmara municipal, mas já não impedisse o mesmo grupo de cidadão de apresentar simultaneamente candidatura à assembleia municipal e à câmara municipal.

Objetivamente, e quanto a isto, o presente Projeto de Lei limita-se a corrigir um erro anterior do legislador que, pretendeu criar uma artificial cisão formal entre a assembleia municipal e as assembleias de freguesia, quando é a própria lei que umbilicalmente as liga, estabelecendo mesmo, a um representante da junta de freguesia, a inerência ao cargo de deputado municipal.

Se não viesse a vigorar alteração legislativa como a que agora avaliamos, poderíamos ter, por absurdo que pareça, numa mesma assembleia municipal, um grupo de cidadão eleitores eleitos em lista própria para a assembleia, que não poderiam integrar os presidentes de junta que o mesmo grupo de cidadãos eleitores conseguisse eleger também.

Em abstrato, a lei nunca o ia aceitar como um grupo só.

O conceito de grupo municipal previsto no artigo 46.º-A da Lei n.º 169/99, de 18 de dezembro, passaria assim a ser um falso espelho da realidade da assembleia municipal.

Para além disso,



A atual redação dada a esta norma, pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, é de constitucionalidade muito duvidosa, pois põe em clara desigualdade, no mesmo município, as listas candidatas apresentadas por partidos, ou coligações de partidos, em relação aquelas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores.

Quanto a isto, bem anda a Proposta de Lei em apreço, que corrige a discriminação dos grupos de cidadãos eleitores introduzida pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, e como tal merece parecer positivo da Ordem dos Advogados.

Assim,

Tendo em conta tudo o exposto, e não deixando de lembrar que o presente Projeto de Lei peca por não estabelecer caráter definitivo, através da revogação, e não transitório através da suspensão, a Ordem dos Advogados entende dar parecer favorável ao Projeto de Lei n.º 694/XIV/2.ª (PAN)

Lisboa, 1 de março de 2021

Tiago Oliveira Silva

Vogal do Conselho Geral

