

NU. 672834
366/CACDOLG/XIV
18/03/2021



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

PARECER

A Ordem dos Advogados foi chamada a emitir parecer, no passado dia 09 de março, sobre o Projeto de Lei n.º 710/XIV/2.ª (PS), pelo ofício n.º 194/1.ª-CACDLG/2021 Data: 09-03-2021
NU: 672314

Analisado o documento verifica-se que o Projeto de Lei pretende clarificar e simplificar procedimentos de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores aos órgãos das autarquias locais, procedendo 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.

Para tanto, justifica que têm sido transmitidas no espaço público e em mensagens dirigidas à Assembleia da República e aos Grupos Parlamentares algumas preocupações por parte de eleitos locais quanto a dúvidas interpretativas que podem decorrer de algumas alterações recentes nesta matéria, introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, importando assegurar que a matéria é clarificada e que não surgem obstáculos à participação dos cidadãos que, por esta via, pretendem contribuir para os debates e processos democráticos locais.

O Projeto de Lei em causa propõe, assim, a alteração dos artigos 19.º e 23.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 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 que 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 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 alteração dos artigos 19.º e 23.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, justificando-se a análise individual de cada um.

Assim,



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 a seguinte nova redação para os números 1, 4, 5 e 7 deste artigo:

“1 - As listas de candidatos aos órgãos das autarquias locais são propostas por um número de cidadãos eleitores correspondente a 3 /prct. dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral, sem prejuízo do disposto no n.º 5.

4 – Sem prejuízo do disposto no número seguinte, 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 - Os grupos de cidadãos eleitores que apresentem candidatura simultaneamente aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal podem apresentar candidatura aos órgãos das freguesias do mesmo concelho, desde que integrem um número de proponentes recenseados na freguesia a que se candidatam idêntico à soma dos membros das respetivas assembleia e junta de freguesia.

7 - As listas de candidatos propostos por grupos de cidadãos devem conter, em relação a cada um dos proponentes, os seguintes elementos:

- a) [...];*
- b) Número de identificação civil;*
- c) Identificação da respetiva unidade geográfica de recenseamento;*
- d) Assinatura conforme ao documento de identificação.”*



Na redação atual, os números 1, 4, 5 e 7 deste artigo têm o seguinte texto:

“1 - As listas de candidatos aos órgãos das autarquias locais são propostas por um número de cidadãos eleitores correspondente a 3 /prct. dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral.

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.

7 - As listas de candidatos propostos por grupos de cidadãos devem conter, em relação a cada um dos proponentes, os seguintes elementos:

a) Nome completo;

b) Número do bilhete de identidade;

c) Número do cartão de eleitor e respectiva unidade geográfica de recenseamento;

d) Assinatura conforme ao bilhete de identidade.”.

Esta alteração, então, limita-se, para além de pequenos acertos legislativos perpetrados nas intervenções no número 7, a alterar 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 procura 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, ou até uma que, ainda melhor, se limitasse apenas a revogar os números 4 e 5 deste artigo, poderíamos ter, por absurdo que pareça, numa mesma assembleia municipal, um grupo de cidadãos 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 os 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 intenção da Proposta de Lei em apreço, que atenua 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.

Estranha-se, no entanto, que um Projeto de Lei que visa corrigir muitas das desigualdades com que a lei trata os grupos de cidadãos, tenha esquecido a avaliação do n.º 8 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

O número em causa estabelece 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...”.

Esta norma cria 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 deveria integrar o objeto do presente Projeto de Lei, regulando objetivamente os termos em que a verificação deva ser feita pelo tribunal, e não se deveria perder a oportunidade de proceder a esta correção legislativa.

No que diz respeito à proposta de alteração do artigo 23.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto:

Em relação a este artigo, a alteração preconizada pelo Projeto de Lei é apenas no seu n.º 4.

Na redação atual o n.º 4 do art.º 23 estabelece o seguinte:

“4 - A identificação do grupo de cidadãos eleitores deve cumprir os seguintes requisitos:

a) A denominação não pode conter mais de seis palavras, nem integrar as denominações oficiais dos partidos políticos ou das coligações de partidos com existência legal, expressões correntemente utilizadas para identificar ou denominar um partido político, nem conter expressões diretamente relacionadas com qualquer religião ou confissão religiosa, ou instituição nacional ou local;



- b) *A denominação dos grupos de cidadãos eleitores não pode basear-se exclusivamente em nome de pessoa singular;*
- c) *A denominação dos grupos de cidadãos eleitores apenas pode integrar um nome de pessoa singular se este for o do primeiro candidato ao respetivo órgão, salvo no caso dos grupos de cidadãos eleitores simultaneamente candidatos aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal, conforme previsto no n.º 5 do artigo 19.º*
- d) O símbolo não pode confundir-se ou ter relação gráfica ou fonética com símbolos institucionais, heráldica ou emblemas nacionais ou locais, com símbolos de partidos políticos ou coligações com existência legal ou de outros grupos de cidadãos eleitores, nem com imagens ou símbolos religiosos.
- e) Os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho devem ser distintos;
- f) É vedada a utilização das palavras «partido» e «coligação» na denominação dos grupos de cidadãos eleitores.

Na redação ora proposta, passaria a ter a seguinte redação:

“4 - A identificação do grupo de cidadãos eleitores deve cumprir os seguintes requisitos:

- a) [...];
- b) [...];
- c) *A denominação dos grupos de cidadãos eleitores apenas pode integrar um nome de pessoa singular se este for o do primeiro candidato ao respetivo órgão, salvo no caso dos grupos de cidadãos eleitores simultaneamente candidatos a mais de um órgão, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 19.º;*



- d) [...]
- e) *Os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho devem ser distintos, salvo nos casos do n.º do artigo 19.º;*
- f) [...].”

Com a alteração pretendida elimina-se as seguintes regras:

- i. A denominação dos grupos de cidadãos eleitores apenas pode integrar um nome de pessoa singular se este for o do primeiro candidato ao respetivo órgão, salvo no caso dos grupos de cidadãos eleitores simultaneamente candidatos aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal, conforme previsto no n.º 5 do artigo 19.º;
- ii. Não obstante existir um *lapsus escretae* na proposta de nova redação da alínea e), sendo perceptível que onde diz “...salvo nos casos do n.º do artigo 19.º...”, se pretende dizer “...salvo nos casos do n.º 5 do artigo 19.º...”, elimina-se também a regra de que os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho devem ser sempre distintos;

Não entanto, ao contrário do que melhor poderia e deveria acontecer, não deixa de ser vedada a utilização das palavras «partido» e «coligação» na denominação dos grupos de cidadãos eleitores.

Em relação à denominação dos grupos de cidadãos eleitores apenas poder integrar um nome de pessoa singular se este for o do primeiro candidato ao respetivo órgão, salvo no caso dos grupos de cidadãos eleitores simultaneamente candidatos aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal, conforme previsto no n.º 5 do artigo 19.º, não merecia reparo não fosse a



contranatura separação formal que a atual redação faz entre as listas às assembleias de freguesia, por um lado, e as listas à assembleia municipal e camara municipal, por outro.

Da mesma forma que faz todo o sentido a lista para a assembleia municipal de grupo de cidadãos eleitores, que também se candidata à câmara municipal, apresentar a mesma denominação em ambos os órgãos – e como tal poder integrar, não exclusivamente, o nome de um dos dois cabeça de lista –, todo o sentido faz também que o possa fazer em relação às juntas de freguesia a que se entenda, também, candidatar no mesmo município.

Objetivamente, tendo também presente o que atrás foi dito a respeito da proposta de alteração ao artigo 19.º, só poderia dar, quanto a esta proposta de alteração, a Ordem dos Advogados, parecer positivo.

Em relação aos símbolos e às siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho deverem ser distintos, por tudo o dito, só faria sentido se não fosse o mesmo grupo de cidadãos eleitores a apresentar ambas as listas.

Merece assim, também aqui, parecer positivo a Proposta de Lei.

Em relação à não revogação da proibição utilização das palavras «partido» e «coligação» na denominação dos grupos de cidadãos eleitores não poderia esta Ordem estar mais em desacordo.



Não pretendendo avaliar intenções nas motivações das iniciativas legislativas, e acreditando que os projetos legislativos não visam atingir casos concretos – o que flagrantemente violaria a *Generalidade e Abstração* a que todas as leis estão sujeitas –, não deixa de ser curioso que todas as alterações perpetradas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, e que agora o presente Projeto de Lei visa reverter, têm uma coincidência direcional, de precisão cirúrgica, com um movimento de cidadãos eleitores em concreto, que, com o nome do cabeça do lista à respetiva câmara municipal, associado a expressão contendo a palavra “*partido*”, na sua denominação, obteve, nos dois últimos atos eleitorais, resultados de grande sucesso em determinado município, quer ao nível da câmara municipal, quer ao nível da assembleia municipal, quer ainda ao nível da grande maioria das freguesias.

Não obstante,

Considera a Ordem dos Advogados, a este propósito, que um movimento de cidadãos eleitores não se deve confundir com um partido político ou com uma coligação de partidos políticos, e, como tal, deve ser desaconselhada a utilização da expressão “*partido*” ou “*coligação*” na sua denominação, se da mesma resultar a aparência de se estar perante um partido regularmente constituído ou uma coligação de partidos regularmente constituídos.

Já não considera, no entanto, que utilização da expressão “*partido*” ou “*coligação*” de forma a não gerar qualquer confusão seja também proibida.

Sendo, quanto a isto, omissa o presente Projeto de Lei, dá, a Ordem dos Advogados, parecer negativo quanto a esta flagrante omissão.



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

Assim,

Tendo em conta tudo o exposto, e não deixando de lembrar que o presente Projeto de Lei não deveria ter deixado de se pronunciar sobre o atual n.º 8.º do artigo 19.º, a Ordem dos Advogados entende dar parecer favorável ao Projeto de Lei n.º 710/XIV/2.ª (PS), globalmente considerado, embora lhe reconheça lacunas que deveriam ser colmatadas.

Lisboa, 15 de março de 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tiago Oliveira Silva', with a large, sweeping flourish at the end.

Tiago Oliveira Silva

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados