



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

Projeto de Lei n.º 242/XIV/1.ª (BE) - Procede à nona alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto

PARECER

Em 25 de maio de 2020, a ANAFRE emitiu, igualmente a pedido da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, PARECER respeitante ao Projeto de Lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata que, também ele, visava introduzir nova alteração à Lei Orgânica da Eleição para os Órgãos das Autarquias Locais – a 9ª.

Considerando que a presente pretensão vai no mesmo sentido – 9ª alteração à Lei nº 1/2001, de 14 de agosto - e que os Projetos de ambas as bancadas - BE e PSD - têm um ponto comum – as candidaturas dos grupos de cidadãos eleitores (GCE), diremos:

A processar-se esta 9ª alteração, ela não pode dispensar e deverá ter em conta os propósitos dos dois Projetos decidindo-se, em simultâneo, a dignidade do seu acolhimento e a importância da sua discussão conjunta.

Em sede do Parecer atrás citado, emitido após reflexão do Projeto do PSD, a ANAFRE reconheceu a pertinência e oportunidade das três ideias colocadas em discussão que corporizam as alterações a introduzir na Lei visada, sob sua proposta.

Designadamente:

1. «*“Uma nova inelegibilidade”, que sirva a intenção de “aumentar a transparência” na relação entre as autarquias e os seus fornecedores de produtos e serviços “muitas das vezes concretizados por ajuste direto”.*
2. *Os sociais-democratas pretendem, também, que a Lei clarifique o conceito de “grupos de cidadãos eleitores”, concorrendo para que se não confundam com “partidos políticos” que com eles se não identificam nem na sua perspetiva histórica, nem na forma como que se propõem defender os seus ideais.*
3. *Finalmente, a proposta promove a adequação da Lei à realidade fática, procedendo à revogação do Artº 203º do diploma revidendo, no que ao uso do cartão de eleitor concerne.»*

Acontece que o Projeto agora em apreço – do BE – não traduz preocupação semelhante nem visa o mesmo alcance, pois uma e outra procedem a abordagens com fins e perspetivas diferenciadas.



Apenas se debruça sobre o objeto daquele nº 2 – **Os grupos de cidadãos eleitores** – visando alterar a composição numérica necessária à proposição das listas concorrentes aos Órgãos das Autarquias Locais mas sem se preocupar com o seu conceito ou com o risco de confusão que costuma verificar-se com as prerrogativas reconhecidas aos partidos políticos.

Apesar da dissemelhança entre as propostas, não podem nem devem - uma e outra - deixar de ser analisadas de forma concertada, comparativa e articuladamente, talvez, até, de forma complementar, para que, no confronto das ideias que brotam de várias fontes, se possa somar maior riqueza jurídica e mais disciplina interpretativa ao diploma revidendo ou se conclua que não há qualquer compatibilidade entre as duas iniciativas e que, incontornavelmente, se repelem.

Que as candidaturas dos grupos de cidadãos eleitores têm cobertura legislativa, não restam dúvidas.

Di-lo a proposta alterativa do BE no seu Preâmbulo:

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

Também a ANAFRE o referenciou no expositivo Parecer de 25 de maio p.p.:

Citamos:

«A organização dos cidadãos para a gestão dos assuntos locais, em Portugal, tem uma longa tradição.

A participação cívica para a defesa do bem comum remonta ao Séc. XII. Pode afirmar-se, sem reserva, que a formação de “grupos de cidadãos” politicamente empenhados na gestão da vida das comunidades é muito anterior à constituição dos partidos políticos. Também se pode afirmar que o paradigma da atual organização do território português foi traçado no contexto do liberalismo, remontando à reforma administrativa de 1835 mas foi a Constituição da República Portuguesa – 1976 – quem lhe delineou os atuais contornos.

E é por força da Grande Lei Portuguesa que os “grupos de cidadãos eleitores” ganham dignidade constitucional incontestável - Artº 239º nº 4 da CRP».

O que preocupa, então, nesta nova sede, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda?

Sendo certo que:

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



**acesso aos cargos públicos (artigo 50.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa).»
(In Preâmbulo...)**

O BE, invocando os princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade, do igual tratamento das diversas candidaturas e da igualdade de oportunidades, levanta questões, dizendo:

- Que o número de proponentes, legalmente exigido para possibilitar a formação de uma candidatura independente não obedece, no seu entender, aos ditames dos princípios citados supra.

E, daí,

- Que a verificação de queixas e incómodos constantes tenha suscitado alarme e manifestação de opiniões tal como as sucessivas Recomendações enviadas pelo Senhor Provedor de Justiça ao Presidente da Assembleia da República, contribuindo para que se abrisse caminho à materialização da alteração introduzida na Lei Orgânica, em 2 de maio de 2017.

Na verdade,

Esta proeminente figura do Estado Português tem sido a voz desinteressada que aponta os caminhos da justiça e da ordem social, o arauto da verdade e da igualdade.

No que aos GCE, a sua voz tem persistentemente apelado à Assembleia da República que lhes seja reconhecida paridade e igualdade no tratamento das suas candidaturas. Fê-lo na Recomendação nº 4/B/2010.

Reiterou-o nas suas recomendações em 2011 e 2013. Mas fê-lo noutros sentidos, designadamente:

- Quanto ao uso de símbolos de identificação, tendo a Lei nº 1/2017, de 02 de maio, procedido ao acolhimento positivo da sua exortação, franqueando a representação simbólica e distintiva das candidaturas dos CGE.

- Quanto à isenção de IVA, que ele também recomendou, mas que ainda não conheceu acolhimento.

Por isso,

O Provedor de Justiça, na sua Recomendação à AR, nº 2/B/1018, reitera, observando:

«Será lícito (...) afirmar que o esforço financeiro pedido para a mesma actividade de divulgação e persuasão do eleitorado é onerado em mais de um quinto suplementar para



os grupos de cidadãos eleitores, aliás em regra mais carecidos de divulgação, dada a precariedade da sua existência, por contraste com os partidos políticos.

Em segundo lugar, a venda de bens a terceiros, designadamente do denominado material de propaganda, ficará também dificultada (ou, pelo menos, onerada) com a necessidade de cobrança a esses terceiros do IVA aplicável. Quanto a este aspecto, poder-se-á afirmar que o Estado incentiva o apoio a candidatos apresentados por partidos, ao abdicar do IVA que seria normalmente cobrado e a tornar integralmente destinado aos cofres da candidatura o valor com que o cidadão apoiante entende poder ou dever contribuir.

A mesma entrega monetária, feita hipoteticamente pelo mesmo cidadão, beneficia em 100% a candidatura do partido A e em apenas cerca de 80% a candidatura apresentada pelo grupo de eleitores B.»

Deste modo, o excesso no regime fiscal aplicável às candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, que tem como contraface o benefício fiscal concedido às candidaturas dos partidos políticos, não acomoda, antes fere, o princípio ancorado na alínea b) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição, que determina a igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas nas campanhas eleitorais.

Deste modo, reitero a recomendação já anteriormente dirigida, à Assembleia da República, no sentido de que seja concedida às candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores a isenção do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) de que beneficiam as candidaturas apresentadas por partidos políticos (e coligações partidárias) ou, em alternativa, a eliminação desta isenção para os partidos políticos».

Este percurso pelas Recomendações do Sr. Provedor de Justiça, despoletado pela própria referência do BE, teve ainda o intuito de investigar se, acaso, de entre as recomendações suscitadas pela Provedoria, a da percentagem legalmente imposta – 3% - também figuraria.

Mas não!

E estranha-se!

Entende a ANAFRE que, dada a enorme atenção que o Provedor de Justiça tem dedicado a esta causa - como se constatou – se o “aligeiramento” da percentagem a que alude o Projeto de Lei do BE fosse tão recomendável, ele próprio o teria indiciado.

É nas alterações a introduzir, pretensamente, no Artº 19º que reside o cerne do Projeto de Lei apresentado pelo Bloco de Esquerda, o qual admite adequar o número de proponentes de listas de grupos de cidadãos eleitores a outra proporcionalidade.



Revisitando o «**Artigo 19.º**»:

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

2 - Os resultados da aplicação da fórmula do número anterior, contudo, são sempre corrigidos por forma a não resultar um número de cidadãos proponentes:

a) Inferior a 50 ou superior a 2000, no caso de candidaturas a órgão da freguesia ou de município com menos de 1000 eleitores; ou

b) Inferior a 250 ou superior a 4000, no caso de candidaturas a órgão dos restantes municípios.

3 - ...»

E fundamentam, antes de mais, o regime aplicável às candidaturas dos GCE com outras realidades eletivas.

- Comparando a fasquia dos 3% aplicada à fórmula estabelecida para a apresentação da candidatura a Presidente da República ou para a inscrição de partidos políticos junto do Tribunal Constitucional. O proponente considera desproporcionais as diferenças organizativas e logísticas respeitantes aquelas candidaturas e as que se exigem às candidaturas de grupos de cidadãos eleitores.

Por isso,

- Impõe-se o “aligeiramento” do número de proponentes, exigido para a apresentação de candidaturas de cidadãos eleitores a órgãos das autarquias locais, fixando-se o mesmo em 1,5% do número dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral.

Importa escarpelizar.

Apesar de se reconhecer que a apresentação dos GCE contribui para melhorar a participação dos cidadãos e a prática da Democracia a nível local, **diminuir o rigor das exigências e dos requisitos para a sua formalização contribui para a pulverização desses atos.**

Sabendo-se, embora, que as candidaturas de GCE contribuem para uma melhor e mais ativa cidadania que pode ser incentivada por mecanismos à disposição dos cidadãos, quer pelas próprias instituições públicas locais ou nacionais, quer pela sociedade civil, **essa grande valia não pode ser banalizada**, incorrendo-se nesse risco se forem aplanadas todas as barreiras à formação das candidaturas.

EM SUMA:

A pretensão da iniciativa legislativa do BE é, ela própria, demasiadamente “aligeirada” nos pontos que propõe a discussão:



1º - As listas de candidatos aos órgãos das autarquias locais são propostas pelo número de cidadãos eleitores correspondente a 1,5% dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral - **Artigo 2.º**;

2º - Com entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação – **Artº 3º**.

Por outro lado, é muito ambiciosa nos termos em que o propõe.

Por todo o exposto:

A ANAFRE não pode deixar de, aqui, exarar a sua preocupação pela quase nihilização da percentagem a aplicar na constituição das listas de “grupos de cidadãos eleitores” por entender que a percentagem proposta – 1,5% - as torna pouco representativas de uma comunidade e, por essa razão, afastarem-se da desejada democraticidade.

Apesar do seu proponente estar revestido da legitimidade democrática que lhe foi conferida por sufrágio universal em ato eleitoral, a ANAFRE não pode acompanhar a proposta desta 9ª alteração à Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto, nem recomendar a sua apreciação pela Assembleia da República, emitindo parecer desfavorável.

Lisboa, 2 de junho de 2020