



PARECER

A Ordem dos Advogados foi chamada a emitir parecer, no passado dia 31 de março, sobre o Projeto de Lei n.º 757/XIV/2.ª (Ninsc Cristina Rodrigues), pelo ofício n.º 240/1.ª-CACDLG/2021  
Data: 31-03-2021 NU: 673557

Analisado o documento verifica-se que o Projeto de Lei pretende a reversão de algumas alterações perpetradas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, no que toca à limitação de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores.

Para tanto, justifica que as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, dificultam a candidatura de movimentos independentes às eleições dos órgãos das autarquias locais.

Mais justifica que a participação política de cidadãos deve ser sempre aplaudida e incentivada, constituindo as alterações acima mencionadas uma forma injustificada de restringir estes direitos, que se encontram constitucionalmente consagrados.

Considera ainda que, se a Constituição estabelece, no seu artigo 48.º, que *“Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”* e no seu artigo 239.º, n.º 4 que as candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, então é evidente que os movimentos independentes devem ter condições para exercer este direito.

NV: 673825

479/1.º CACDLG - 06.04.2021

Dist. 06.04.2021



Podemos, desde já, antecipar, que a Ordem dos Advogados comunga das preocupações e motivos justificativos que levaram a Sr.ª Deputada Cristina Rodrigues a apresentar o presente Projeto de Lei, indo mesmo ao encontro de anteriores pareceres desta Ordem a propósito de Projetos de Lei, de outras forças políticas, sobre a matéria em apreço.

O Projeto de Lei em causa propõe, assim, a alteração dos artigos 19.º, 20.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, 20.º e 23.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, justificando-se assim 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 revogação do n.º 4 deste artigo, e que os números 1, 5 e 8 sejam substituídos por novos, com a seguinte redação:

*“...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 respectivo recenseamento eleitoral, sem prejuízo do disposto no n.º 5...”*

...

*“...5 - Os grupos de cidadãos eleitores que apresentem candidatura simultaneamente aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal podem apresentar candidatura aos órgãos de todas ou parte das freguesias do mesmo concelho...”*



*“...8 – O tribunal competente para a recepção da lista pode promover por amostragem a verificação da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa...”.*

Na redação atual os ns.º 1, 5 e 8 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 - Excetua-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.*

...

*8 - O tribunal competente para a recepção 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 alteração, então, limita-se a revogar o atual n.º 4 deste artigo, e corrigindo o n.º 5, introduzidos pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, que, na realidade, visava 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.

A alteração ao n.º 1 pretende apenas adaptá-lo à nova redação do n.º 5.

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.

Em relação à proposta de nova redação do n.º 8 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, não merecendo o nosso total acordo, reconhecemos que representa uma clara melhoria em relação à redação atual.

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 o limite máximo de dimensão da amostra, não se devendo perder a oportunidade de proceder a esta correção legislativa.

Não o fazendo, mas alterando a imperatividade da promoção da verificação para dispositividade facultativa, está, pelo menos, a garantir que a impossibilidade material do tribunal para a verificação não impeça a continuidade do procedimento e a aceitação das listas de cidadãos eleitores.

---

**No que diz respeito à proposta de alteração do artigo 20.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto:**

O Projeto de Lei propõe que o n.º 1 deste artigo passe a ter a seguinte redação:

*“...1 - As listas de candidatos são apresentadas perante o juiz do juízo de competência genérica com jurisdição no respectivo município, salvo quando o mesmo esteja abrangido por juízo local*



*cível, caso em que as listas são apresentadas perante o respectivo juiz, até ao 30.º dia anterior à data do acto eleitoral...”.*

Na redação atual este número tem a seguinte redação:

*“...1 - As listas de candidatos são apresentadas perante o juiz do juízo de competência genérica com jurisdição no respetivo município, salvo quando o mesmo esteja abrangido por juízo local cível, caso em que as listas são apresentadas perante o respetivo juiz, até ao 55.º dia anterior à data do ato eleitoral...”.*

Esta alteração visa apenas reduzir em 25 dias o prazo entre a data limite para apresentação das listas perante o juiz competente, em relação à data do ato eleitoral.

No fundo, está apenas a permitir que partidos, coligações de partidos e movimentos de cidadãos tenham mais tempo para “compor” as suas listas até ao momento da apresentação.

Esta proposta tem especial relevância na atual fase de pandemia em que nos encontramos, pois alarga o período de recolha de assinaturas por parte dos movimentos de cidadãos, o que aligeira a intensidade de contactos pessoais o que desfavorece a propagação dos vírus respiratórios.

Por esta ordem de ideias, a proposta de alteração ao artigo 20.º do presente Projeto de Lei também é, necessariamente, merecedora de parecer positivo da Ordem dos Advogados.





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

O Projeto de Lei propõe a revogação da alínea f) do n.º 4, bem como do n.º 8, e que as alíneas c) e e) do n.º 4 deste artigo passem 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 respectivo 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 5 do artigo 19.º...”*

Na redação atual os números 4 e 8 deste artigo tem o seguinte conteúdo:

*“...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.*

...

*8 - Na declaração de propositura por grupos de cidadãos eleitores, nos casos em que a presente lei o admitir, os proponentes são ordenados, à exceção do primeiro e sempre que possível, por ordem alfabética...”.*

Na realidade, e no que diz respeito a este artigo, a alteração preconizada pelo Projeto de Lei é apenas ao n.º 4, do ponto de vista material, e do n.º 8 do ponto de vista formal.



Com a alteração pretendida no n.º 4 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. É 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 à revogação da proibição utilização das palavras «partido» e «coligação» na denominação dos grupos de cidadãos eleitores não poderia esta Ordem estar mais de acordo.

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 parcialmente 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 apenas 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.



Como o que está em causa com o presente Projeto de Lei é, apenas, a revogação da proibição absoluta da utilização da expressão “partido” ou “coligação”, sem regimes de exceção, também aqui o Projeto é merecedor de parecer positivo.

Em relação à proposta de revogação do n.º 8, que atualmente indica que, sempre que possível, na declaração de propositura por grupos de cidadãos eleitores, nos casos em que a presente lei o admitir, os proponentes são ordenados, à exceção do primeiro, por ordem alfabética, o Projeto de Lei propõe o que se impõe em relação a uma norma imperfeita que não tem qualquer utilidade.

A norma em apreço, e na sua redação atual, nem é imperativa, nem é coerciva, o que significa, no limite, que não produz qualquer efeito.

Obviamente que, quanto a isto também, não poderia a Ordem dos Advogados dar parecer positivo.

**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 de forma mais concreta 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 757/XIV/2.ª (Ninsc Cristina Rodrigues).**



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

Lisboa, 5 de abril de 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Tiago Oliveira Silva". The signature is fluid and cursive, with a prominent flourish at the end.

Tiago Oliveira Silva

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados