

NU. 672832
365/1CACDLG
48/03/2021



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

PARECER

A Ordem dos Advogados foi chamada a emitir parecer, no passado dia 10 de março, sobre o Projeto de Lei n.º 719/XIV/2.ª (BE), pelo ofício n.º 202/1.ª-CACDLG/2021 Data: 10-03-2021 NU: 672299

Analisado o documento verifica-se que o Projeto de Lei pretende a revogação de algumas das 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, bem como a revogação da alteração ao número de assinaturas necessárias para a apreciação das petições no Plenário da Assembleia da República resultante da entrada em vigor da lei n.º 63/2020, de 29 de outubro.

O Projeto de Lei em causa propõe, assim, a alteração dos artigos 7.º, 19.º e 23.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, e ainda a alteração dos artigos 24.º e 24.º-A da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto.

Analisemos, primeiro, o projeto de alteração legislativa quanto à Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 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 7.º, 19.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 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 revogado.

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

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

- a) A órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes;*
- b) A mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo município;*
- c) À câmara municipal e à assembleia municipal do mesmo município...”*

Esta alteração, então, apenas pretende permitir que 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 à Assembleia da República, não podendo, assim, fazer oposição.

Para além disso,



É sabido que, principalmente em município com menor população, encontram os pequenos partidos e os movimentos de cidadãos eleitores dificuldades em mobilizar cidadãos suficientes para completar 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.

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 dos números 4 e 5 deste artigo e alterações aos textos dos números 7 e 8.

Rezam atualmente os números 4 e 5:



“...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.”

Esta alteração, então, 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, coincidisse 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 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 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.

No que diz respeito à alteração projetada do n.º 7, trata-se apenas de uma atualização sistemática que, se alteração não fosse feita, teria que cumprir o mesmo objetivo por via interpretativa, e, como tal, merece o absoluto acordo desta Ordem.

No que diz respeito ao n.º 8 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que se propõe passar a referir “...*O tribunal competente para a receção da lista pode promover a verificação por amostragem da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa...*”, cremos que o Projeto de Lei não vai tão longe quanto deveria.



O número em causa estabelece atualmente 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.

Esta desigualdade não é corrigida com a presente Proposta de Lei, continuando estabelecendo um poder discricionário ao tribunal que, a ser isto aprovado, poderia decidir até promover, ou não promover, a verificação.

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:

O Projeto de Lei propõe a alteração do n.º 2, a revogação da alínea c) do n.º 4 e a revogação do n.º 8.

Em relação à alteração do n.º 2, o parecer da Ordem dos Advogados é positivo, por a mesma apenas corrigir a omissão dos movimentos de cidadão, que, na realidade, já estavam abrangidos pelo espírito da lei.

No que diz respeito à alteração preconizada pelo Projeto de Lei ao n.º 4 elimina-se a seguinte regra:

-
- 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.

Mas nada se faz em relação às regras seguintes:

- ii. Os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho devem ser distintos;



iii. 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 ao absoluto silêncio do Projeto de Lei quanto às alíneas e) e f) do n.º 4, atendendo ao objetivo pretendido, o mesmo é absolutamente incompreensível.



No que diz respeito 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, quanto a isto, grave reparo a omissão da Proposta de Lei.

Em relação ao silêncio quanto à proibição utilização das palavras «partido» e «coligação» na denominação dos grupos de cidadãos eleitores não poderia esta Ordem estar em maior 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 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 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.

No que diz respeito à revogação preconizada pelo Projeto de Lei ao n.º 8, esta merece parecer positivo por se limitar a facilitar e desburocratizar o sistema.

Analisemos, agora, o projeto de alteração legislativa quanto à da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto.

No que diz respeito à proposta de alteração do artigo 24.º e 24.º-A da Lei 43/90, de 10 de agosto:



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

Em relação a esta proposta de alteração legislativa, que apenas visa repor os números mínimos de assinaturas necessárias para que uma petição seja apreciada pelo Plenário ou pela comissão, uma vez que se destinam a aproximar o órgão de soberania Assembleia da República, das pessoas, só poderiam merecer parecer favorável da Ordem dos Advogados.

Assim,

Tendo em conta tudo o exposto, a Ordem dos Advogados entende dar parecer favorável ao Projeto de Lei n.º 719/XIV/2.ª (BE), embora lhe reconheça lacunas que deveriam ser colmatadas.

Lisboa, 15 de março de 2021

Tiago Oliveira Silva

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

