



PARECER

A Ordem dos Advogados foi chamada a emitir parecer, no passado dia 17 de março, sobre o Projeto de Lei n.º 728/XIV/2.ª (IL), pelo ofício n.º 214/1.ª-CACDLG/2021 Data: 17-03-2021 NU: 671495

Analisado o documento verifica-se que o Projeto de Lei pretende a reversão de 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 produzidas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, levaram a Senhora Provedora de Justiça a enviar tal lei para o Tribunal Constitucional, em virtude do impacto material das alterações por essa lei perpetradas, que tornam, na prática, impossível a candidatura da maioria dos grupos de cidadãos às eleições autárquicas, e isto em benefício dos maiores partidos políticos.

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...”*.

NU: 673145

Ref 406/XIV/1.ª-CACDLG

23/03/21



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

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 alteração dos artigos 19.º, 20.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:

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa

T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31

E-mail: cons.geral@cg.oa.pt

<https://portal.oa.pt>



O Projeto de Lei, quanto a este artigo, propõe a revogação do seu número 4, a alteração total do texto do número 5 e a alteração parcial do texto do número 8.

Esta alteração, no que diz respeito aos números 4 e 5, então, limita-se a revogar o seu sentido atual, tendo ambos os números sido introduzidos pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, e 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.



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

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 o Projeto 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.

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, no que diz respeito ao n.º 8 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, apenas proposto a alteração do texto que não altera o seu sentido.

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

Largo de S. Domingos, 14, 1.º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31

E-mail: cons.geral@cg.oa.pt

<https://portal.oa.pt>



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.

No entanto, o Projeto de Lei limita-se a propor a alteração do texto para “...*O tribunal competente para a receção da lista pode promover por amostragem a verificação da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa...*”, o que não resolve o problema dos invocados Princípios da Igualdade e da Segurança Jurídica.

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 de forma assertiva, não podendo assim dar qualquer parecer quanto a esta alteração, em virtude de a mesma ser inócua em relação à norma atualmente em vigor.

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 os 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 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 30.º dia anterior à data do ato eleitoral...”

Na redação atual o n.º 1 deste artigo tem o seguinte conteúdo:

“...1 - As listas de candidatos são apresentadas perante o juiz do tribunal da comarca competente em matéria cível com jurisdição na sede do município respetivo até ao 55.º dia anterior à data do acto eleitoral...”

Com a alteração apenas se pretende reduzir, de 55 para 30, o número de dias anteriores ao ato eleitoral, que estabelecem o prazo limite para a apresentação das listas candidatas perante um juiz.

Aceitando que este encurtamento do prazo, que na realidade vai permitir que partidos, coligações de partidos e movimentos de cidadãos eleitores, disponham de mais 25 dias para formalizarem as suas candidaturas, não prejudica em nada o necessário escrutínio formal das mesmas, esta alteração só pode ser benéfica, e como tal, merece o acordo 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 que as alíneas c) e e) do n.º 4 deste artigo passem a ter a seguinte redação:

“...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...”

... 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 as alíneas c) e e) do n.º 4 deste artigo têm o seguinte conteúdo:

“...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 ...

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

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;



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

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 o Projeto de Lei.

Não deixa, no entanto, de se estranhar que nenhuma referência faça o Projeto de Lei à alínea f) do n.º 4 do artigo 23.º.

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 atenuar, 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.

Assim, é opinião desta Ordem que a alínea e), do n.º 4 do artigo 23.º deveria ser revogada.

Em relação à revogação do n.º 8 do artigo 23.º, prevista no presente Projeto de Lei, esta é merecedora do nosso acordo, uma vez que a norma em apreço não aumenta qualquer garantia, não protege nenhum interesse, e apenas cria uma entropia adicional ao processo, o que onera, sem nenhuma vantagem, os movimentos de cidadãos eleitores.

Estabelecendo atualmente o n.º 8 que “...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...”, não reconhecendo à norma, sequer, carácter imperativo, desconhece-se que vantagem poderia advir ao processo de os nomes estarem ordenados, alfabeticamente ou de qualquer outra forma.

No entanto, facilmente se percebe a logística acrescida a que estariam obrigados os movimentos de cidadãos eleitores a, no curto espaço de tempo que têm, ordenar assinaturas que poderiam atingir números de milhares, por ordem alfabética.

Assim, não poderia esta renovação merecer outro parecer que não o de absoluto acordo.



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 artigo 23.º, n.º 4, f) a Ordem dos Advogados entende dar parecer favorável ao Projeto de Lei n.º 728/XIV/2.ª (IL)

Lisboa, 22 de março de 2021

Tiago Oliveira Silva

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa

T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31

E-mail: cons.geral@cg.oo.pt

<https://portal.oo.pt>

