



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

PARECER

Assunto: Parecer sobre o Projecto de Lei nº 328/XIII/2ª – Alteração da Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais).

Por comunicação electrónica recebida em 31/10/2016, o Exmo. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou ao Conselho Superior de Magistratura (CSM) a emissão de parecer sobre o Projecto de Lei nº 328/XIII/2ª – Alteração da Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais), disponível na página *WEB* da Assembleia da República.

A este respeito, cumpre, antes do mais, recordar que este mesmo CSM apresentou, por ofício dirigido ao Exmo. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e datado de 15/4/2016, sugestão de proposta de Lei de alteração das Leis Eleitorais, circunscrito à necessária adaptação dessas diversas Leis à Reorganização Judiciária operada pela Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei nº 62/3013, de 26 de Agosto e sua legislação complementar, circunscrita às áreas de intervenção dos magistrados judiciais.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Constata-se que os projectos de Lei até agora apresentados em nada reflectem aquela necessária adaptação, pois não abrangem quaisquer das normas objecto daquela proposta do CSM.

Nunca será demais recordar a urgência e absoluta necessidade de proceder à revisão também da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, face à proximidade do acto eleitoral, com vista à adaptação dessa legislação ao mapa judiciário e terminologia emergente da reorganização judiciária vigente desde 1 de Setembro de 2014, sob pena de a preparação e tramitação do processo eleitoral, a verificação das candidaturas e o próprio apuramento geral sofrerem inevitáveis perturbações e, mesmo, atrasos, em virtude das discrepâncias e desfasamentos conceptuais entre uma e outra legislação.

Os projectos de Lei referem-se apenas a uma questão essencial – as candidaturas por grupos de cidadãos eleitores –, deixando de fora esta temática, cujo tratamento legislativo se mostra imperioso.

Mais se sugere que, em anexo à pronúncia do CSM, se proceda a novo reenvio do referido ofício de 15 de Abril de 2016, com o nº 980.

*

Antes de nos pronunciarmos sobre o articulado proposto e em aditamento à proposta do CSM supra referida, cumpre efectuar ainda outra sugestão.

Como é sabido, segundo a actual redacção do art. 15º, nº2 da Lei em revisão, as eleições em causa realizam-se entre os dias 22 de Setembro e 14 de Outubro.

Porque as candidaturas são apresentadas perante os juízes até ao 55º dia anterior à data do acto eleitoral (art. 20º, nº1), constantemente o procedimento eleitoral de publicação e verificação das mesmas ocorre em período de férias judiciais de verão, que se desenrolam entre os dias 16 de Julho e 31 de Agosto (art. 28º da Lei nº 62/2013, de 26/8).

Nesse período, apenas correm nos tribunais os processos urgentes, sendo organizados turnos entre os Juízes de Direito para assegurar esse serviço (art. 36º, nº1 da mesma Lei).





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Em acréscimo, nos termos do art. 28º, nº 1 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei nº 21/85, de 30/7, os mesmos *gozam as suas férias preferencialmente durante o período de férias judiciais.*

Trata-se de norma de decisiva importância, por evidentes razões de gestão processual e que constituiu gravosa limitação do direito a férias dos Juízes de Direito e que, por todos, tem sido compreendida: para menor perturbação do serviço dos tribunais, os magistrados judiciais estão obrigados a gozar as férias pessoais nos períodos de férias judiciais.

Essa obrigação apenas cede perante as necessidades de assegurar o serviço urgente ou necessário, nos termos do nº 3 do mesmo art. 28º - como tem constituído o processo eleitoral.

Nesse caso e nos termos gerais, as férias do magistrado em questão terão que se prolongar pelo período normal de trabalho dos tribunais, o que afecta de forma precisa o serviço corrente.

Em síntese: durante décadas, as férias pessoais dos Juízes de Direito não afectaram o funcionamento dos serviços; em virtude das alterações legislativas ocorridas na última década – diga-se, contra a vontade de todos os operadores judiciários – tornou-se necessário articular os períodos individuais de férias com os períodos previstos como férias judiciais, sem prejuízo do serviço urgente; essa articulação torna-se ainda mais complexa, em virtude do agravamento de serviço motivado pela tramitação do processo eleitoral em férias judiciais; nesses anos eleitorais, tornou-se necessário alterar a escala de turno, mediante reforço para o dobro dos Juízes de Turno; esse reforço obrigou a alteração dos períodos pessoais de gozo de férias dos Juízes de Direito afectados, com afectação do serviço normal e corrente dos tribunais, findo o período de férias judiciais.

Em consequência, propõe-se a alteração do art. 15º, nº2 da Lei em análise, no sentido da alteração do intervalo temporal de marcação do acto eleitoral geral, de forma a que o período de 55 dias anterior, durante o qual corre o processo eleitoral nos tribunais (art. 20º, nº1) não decorra em período de Férias Judiciais.

Dessa forma, propõe-se a seguinte redacção ao art. 15º, nº2: **As eleições gerais realizam-se entre os dias 26 de Outubro e 17 de Novembro do ano correspondente ao termo do mandato.**





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*

O projecto de lei nº 328/XIII/2ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, visa alterar a lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, aprovada pela Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis Orgânicas nºs 5-A/2001, de 26 de Novembro; 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de Dezembro, 1/2011, de 30 de Novembro e 72-A/2015, de 23 de Julho.

O proponente realça na exposição de motivos que:

As candidaturas de grupos de cidadãos eleitores, cuja possibilidade se prevê na lei eleitoral para todas as autarquias locais desde 2001, na sequência das importantes alterações introduzidas na Revisão Constitucional de 1997, significaram um importante aprofundamento e valorização da democracia local e do exercício da cidadania, que o Partido Socialista sempre valorizou como fundamentais para o enriquecimento da qualidade da nossa democracia.

Em cada eleição autárquica, desde então, tem vindo a verificar-se o aumento do número de candidaturas de grupos de cidadãos apresentadas por todo o país, envolvendo milhares de cidadãos e cidadãs, a quem os eleitores confiam também o seu voto. Em 2013, por exemplo, as candidaturas de grupos de cidadãos a câmaras municipais obtiveram, de acordo com os números oficiais, 344.531 votos (6,89% do total) almejando o significativo número de 112 mandatos em todo o país, vencendo inclusivamente, em 13 municípios, as respetivas eleições.

Não obstante, o último processo eleitoral ficou também marcado por uma indesejável e crescente litigância nos tribunais, em torno das condições de formalização destas candidaturas de grupos de cidadãos. Em alguns municípios chegou a acontecer a sua inviabilização por decisão judicial devido ao incumprimento de requisitos legais.

Face a esta realidade, considera-se por isso oportuna a ponderação e avaliação da jurisprudência em causa e a auscultação das pretensões legítimas dos grupos de cidadãos, procedendo-se, subseqüentemente e em conformidade, a uma revisão cirúrgica da lei eleitoral autárquica. Visa-se especificamente atender à necessidade de simplificação e clarificação do regime, facilitando a apresentação de candidaturas de grupos de cidadãos e evitando conflitos judiciais motivados por





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

interpretações distintas do disposto na lei, contribuindo para a sua melhor e adequada aplicação.

Nesse sentido, passa a ser permitido, em relação a candidatura de grupos de cidadãos um modo simplificado de recolha de assinaturas, assente na vinculação dos candidatos a um Declaração Programática e de Princípios que assegure a sua adesão ao projeto subscrito pelos proponentes. Paralelamente, admite-se a substituição de candidatos sem que a mesma implique a reapresentação destas declarações com novas assinaturas, desde que não esteja em causa a substituição do cabeça de lista e o número de candidatos substituídos não ultrapasse o número legal mínimo de suplentes.

Correspondendo a uma pretensão justa das candidaturas de grupos dos cidadãos, aproveita-se ainda para alterar o regime de designações e símbolos nesta lei, passando a permitir-se que as candidaturas de grupos de cidadãos se apresentem a votos utilizando designação e símbolo como os partidos e coligações, em vez da numeração romana como até aqui, aplicando-se os critérios atualmente previstos para os partidos políticos, devidamente adaptados a esta realidade.

Finalmente, perante a alteração em curso da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais, afigura-se igualmente pertinente proceder ao alargamento da aplicação da Lei da Paridade a situações até aqui excecionadas do seu âmbito, atento o balanço positivo da sua aplicação e a clara pertinência de assegurar a sua abrangência em todos os municípios e freguesias."

O projecto de lei integra quatro artigos: o primeiro define o respetivo objecto, o segundo e o terceiro alteram a Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto e o quarto regula a sua entrada em vigor.

Quanto ao art. 1º da proposta em análise, sugerimos, em cumprimento das boas regras de legística formal, que **a referência à Lei que se pretende alterar seja efectuada com recurso ao seu título original: Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto (lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais)** e não com referência, como é proposto, à *Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais*.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Em segundo lugar, parece-nos que será necessária a **republicação integral da Lei alterada**, dado tratar-se de uma Lei Orgânica, nos termos previstos no art. 6º, nº2 da Lei nº 74/98, de 11 de Novembro.

Em terceiro lugar, não parece adequar-se às boas regras de legística, o carácter *teleológico* da restante formulação do art. 1º proposto: *simplificando e clarificando as condições de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos*.

O lugar correcto para tal expressão consistirá no preâmbulo do diploma e não no respectivo corpo, não se alcançando o motivo porque tal motivação ou finalidade pretendida com a alteração legislativa ganha força de Lei.

*

O art. 2º refere-se às alterações à Lei em questão, circunscritas aos preceitos já existentes.

No que se refere ao articulado proposto aos nºs 1, 2 e 7 do art. 19º, referentes, em síntese, ao número mínimo e máximo necessário de cidadãos eleitores proponentes, trata-se de opção política, da competência exclusiva do poder legislativo, alheia, por isso, às atribuições deste Conselho Superior de Magistratura (CSM).

Tendo em vista à sã colaboração institucional e num esforço de contribuição para a melhoria do labor legislativo, cumpre apenas a este CSM referir que nenhum obstáculo formal, legal ou constitucional vê à aprovação da alteração proposta.

Contribuindo para melhor clarificação, sempre se dirá que não se alcança o motivo da substituição da expressão *número de eleitores da autarquia* pela expressão *dos eleitores inscritos no respectivo recenseamento eleitoral*.

O art. 12º já nos define a noção de eleitores – *os que se encontram inscritos no respectivo recenseamento eleitoral* –, a forma de comunicação desse número – *publicação pelo Ministério da Administração Interna no Diário da República* – e a data/referência de apuramento – *120 dias relativamente ao termo do mandato*.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

A repetição da expressão *inscritos no respetivo recenseamento eleitoral* será, por um lado, inútil, porque repetitiva do teor de outro preceito do mesmo diploma e, por outro lado, poderá suscitar dúvidas interpretativas, num esforço de localização de conteúdo inovador ao pré-existente preceito.

Noutras palavras: a nada acrescentar à noção de eleitor resultante do art. 12º da mesma Lei, a expressão mostra-se inútil; a trazer algo acrescido a essa noção, deverá ser esclarecido de forma mais evidente o que se pretende com tal alteração.

Por essa razão e a aceitar-se o carácter meramente repetitivo da pré-existente noção, optaríamos pela manutenção, a este respeito, da expressão *eleitores da autarquia*, ao invés da expressão *eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral*.

Ainda no âmbito deste art. 19º, seria útil aproveitar o processo legislativo para aditar, ao *bilhete de identidade*, o **cartão de cidadão**, enquanto documento identificador de todos os intervenientes no processo eleitoral.

Será o caso dos seguintes artigos da Lei Orgânica que se pretende alterar: **19º, nº5, b) e d); 23º, nº2; 87º, nº2; 115º, nºs 1 e 2; 118, nº7; 119º, nº1 e anexo comprovativo do voto antecipado.**

*

Quanto à alteração pretendida ao art. 21º, nada existe a opor à pretendida representação dos grupos de cidadãos também pelo respetivo mandatário.

Será de chamar a atenção para que não se teve igual cuidado na apresentação da desistência da lista, que, nos termos do art. 36º nº 2, apenas pode ser apresentada pelo primeiro proponente. Seria de cuidado prever também esta possibilidade ao mandatário.

*

Quanto à alteração pretendida ao art. 23º, corresponde a mesma ao cumprimento da Recomendação nº 4/B/2010, do Exmo. Sr. Provedor de Justiça, no seguinte segmento: *recomendo que se possibilite às candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos a sua identificação, nas campanhas eleitorais e nos boletins de voto, através de símbolos próprios, à semelhança do que acontece com as*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

candidaturas apresentadas por partidos políticos e coligações partidárias, em idênticas circunstâncias quanto ao seu conteúdo.

Funda-se tal necessidade, na perspectiva do Exmo. Sr. Provedor de Justiça, na constatação de que *A impossibilidade de ser utilizada, na campanha eleitoral e no momento de voto, pelas candidaturas independentes, ao contrário do que sucede no caso dos partidos políticos, uma determinada imagem (símbolo), constituirá uma desvantagem efectiva para aquelas, não se encontrando, nesta perspectiva, as candidaturas – dos partidos políticos e as independentes – em plano de igualdade.*

Por simples correcção formal, sugerimos a seguinte redacção alternativa: **2 – Para efeitos do disposto no n.º 1, entendem-se por «elementos de identificação» os seguintes: denominação, sigla e símbolo do partido, da coligação ou da candidatura proposta por cidadãos eleitores (...).**

Por fim, o art. 3.º deste Projecto propõe o aditamento do art. 23.º-A, sob a epígrafe *Denominações, siglas e símbolos das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores.*

Trata-se da consagração daquela Recomendação do Exmo. Provedor de Justiça n.º 4/B/2010, no seguinte segmento: *Naturalmente que a impossibilidade de utilização, pelas candidaturas independentes, do seu símbolo próprio, teria de ser enquadrada por um procedimento formal de certificação da licitude desses símbolos, por exemplo pelos tribunais com competência para a verificação da regularidade do processo eleitoral em causa.*

Haverá igualmente que reconhecer que esta teria sempre que ser uma faculdade reconhecida às candidaturas independentes e não uma obrigação, podendo não dispor de meios para o estabelecimento de símbolo próprio ou interesse em tal. Assim, na falta de apresentação de símbolo próprio, deve manter-se a aplicação supletiva do actual regime de identificação por numeração romana e por sorteio.

O n.º 4 proposto corresponde ao actual regime da denominação, sigla e símbolos dos partidos políticos, constante do art. 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto com as alterações resultantes da Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Nenhum comentário ou obstáculo de fundo haverá a efectuar a esta transposição do regime relativo à admissibilidade destas denominações, siglas e símbolos para as candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos.

Apenas se desaconselha a utilização, porque desnecessária e mesmo incorrecta, da «,» antes da conjunção «**nem**».

Apenas nos suscitam algumas dúvidas a redacção do nº 4, a): Se a limitação de cinco palavras poderá ser compreendida, o mesmo não acontecerá com a exigência seguinte.

Não podem fazer parte das denominações oficiais, as cinco palavras ou apenas uma delas, perguntamos?

Pensando em conceitos mais utilizados no vocabulário político, a limitação a uma palavra coincidente abrangerá termos como «coligação», «trabalhadores», «social», «português», «cristão», «operariado», «democrático», «democrata», «unidos», por exemplo.

Parece-nos, pois, que o cerne da questão estará, ao invés, na possibilidade de «confusão» para «apropriação» de eleitorado fiel a um partido ou linha política em geral, sendo que esse risco se mostra defendido pela proibição de «semelhança» resultante da al. b) do nº 4 do mesmo preceito, quanto ao símbolo, que seria de estender à denominação.

A garantia da dissemelhança ou de não confundibilidade prestada pela al. b) e atribuição do dever de formulação desse juízo ao juiz do processo eleitoral protege de forma, a nosso ver, suficiente e garante a realização do fim pretendido.

Pelo contrário, a proibição formal de utilização comum de «conceitos» constituiu limitação exagerada e, por isso, eventualmente inconstitucional, ao direito à livre escolha dos elementos de identificação, mesmo violadora do princípio da igualdade, na medida em que os partidos políticos e coligações não se encontram sujeitos a tal limitação.

O nº 12 proposto consiste na expressão do carácter residual da utilização, como símbolo, de numeração romana, na sequência da acima citada Recomendação do Exmo. Provedor de Justiça.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Nada tem, pois, o CSM a opor, por razões de fundo ou de sistematicidade formal, à consagração desta regra supletiva.

O nº 12 proposto consiste também na consagração daquela Recomendação, supra citada, no sentido do enquadramento de um procedimento formal de certificação da licitude dos símbolos pelos tribunais que verificam a regularidade do processo eleitoral em causa.

A opor, salvo melhor opinião, apenas seria a inutilidade desta expressão legislativa.

Efectivamente, a inadmissibilidade legal da denominação, sigla e símbolo das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, na ausência de distinta consagração de poderes de fiscalização ou de registo prévio ao Tribunal Constitucional, por exemplo, sempre constitui irregularidade processual, nos termos e para os efeitos do disposto nos arts. 25º, nº2 e 26º a 29º da Lei em apreciação.

Pelo contrário, a remissão exclusivamente para o art. 26º deixa de fora a possibilidade de rejeição de candidatura em caso de não suprimento da irregularidade – quando tal rejeição se imporá, em caso de inadmissibilidade da denominação ou sigla, não suprida no prazo concedido – ou a publicação das decisões.

A referência ao «juiz» também se mostra redutora e potenciadora de dúvidas.

Parece-nos, por isso de acolher redacção mais simples, com eliminação deste nº 12 ao proposto art. 23 e alteração do nº 2 do art. 25º, para os seguintes termos: ***Nos cinco dias subsequentes o juiz verifica a regularidade do processo, incluindo a admissibilidade legal da denominação, sigla e símbolo das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, a autenticidade dos documentos que o integram e a elegibilidade dos candidatos.***

*

No que se refere ao aditamento proposto ao art. 26º (4 – *Relativamente a candidaturas de grupos de cidadãos eleitores que apresentaram declaração de propositura, a substituição de candidatos não implica a reapresentação desta*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

declaração, desde que não esteja em causa a substituição do cabeça de lista e o número de candidatos substituídos não ultrapasse o número legal mínimo de suplentes), tal aditamento pretende ultrapassar a actual impossibilidade de alteração da listas, em caso de inelegibilidade de candidatos.

Mantemos algumas dúvidas sobre a validade desta opção.

Efectivamente, ao contrário dos partidos políticos, os «grupos de cidadãos eleitores» não têm definido, na Constituição ou na lei, qualquer procedimento de formação da vontade nem sequer de representatividade perante terceiros.

Por natureza, tratam-se de grupos informalmente constituídos, que, em conjunto e cada um por si, apoiam uma determinada lista, concreta, constituída por um número limitado de pessoas.

Acresce que nos encontramos no âmbito autárquico, onde, como é sabido, a personalização do candidato colocado em primeiro lugar assume tantas vezes especial preponderância, que diremos mesmo essencial: estas candidaturas nascem por causa e à volta de um determinado candidato e não o inverso, como a História nos ensina.

Permitir substituições posteriores de candidatos poderá desvirtuar ou defraudar as expectativas de cada um dos cidadãos constituintes do apoio.

Pelo contrário, as listas organizadas e apresentadas por partidos políticos beneficiam, antes do mais, de um sistema institucionalizado de formação da vontade, que prevê similar formação de vontade com vista às necessárias alterações da lista inicial e, para além disso, a personalização de cada candidato mostra-se esbatida pela presença institucional de cada formação partidária.

A admitir alterações da lista, por inelegibilidade, deverá analisar-se se a garantia de manutenção de 2/3 da lista inicial se mostra suficiente para evitar aquele risco de fraude.

Trata-se, contudo, de opção do poder legislativo, a que o CSM se encontra alheio.

De sublinhar que esta questão não foi objecto da recomendação do Exmo. Provedor de Justiça que terá dado origem a esta proposta legislativa, não sentindo o





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

subscritor da Recomendação nº 4/B/2010 qualquer necessidade de corrigir a situação de fixação total da lista apresentada por grupos de cidadãos.

*

Quanto à redacção do artigo 3º do Projecto de Lei em apreciação, nenhum obstáculo vê o CSM à sua aprovação. Trata-se de opção política, da competência exclusiva do poder legislativo, alheia, por isso, às atribuições deste Conselho Superior de Magistratura (CSM).

Contudo, não será de desprezar que a revogação da excepção à Lei da Paridade, no caso das listas para os órgãos das freguesias com 750 ou menos eleitores e dos municípios com 7500 ou menos eleitores irá dificultar, em larga medida, a apresentação de listas por grupos de cidadãos eleitores, nestes concelhos de menor expressão eleitoral.

*

Quanto à redacção do artigo 4º do Projecto de Lei em apreciação, nenhum obstáculo vê o CSM à sua aprovação, tratando-se de norma fixadora do dia de início da vigência do diploma, respeitadora do limite mínimo previsto no art. 2º, nº 1 da Lei nº 74/98, de 11 de Novembro.

*

Lisboa, 8 de Novembro de 2016.

