

Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Constitucional
Juiz Conselheiro João Caupers

A Provedora de Justiça vem, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2, alínea *d*), da Constituição da República Portuguesa, requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade do artigo 19.º, n.º 4, só por si e quando conjugado com o n.º 6, da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, por violação do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país (artigos 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4, da Constituição); e, com os mesmos fundamentos, a inconstitucionalidade consequente do artigo 19.º, n.º 5, daquele diploma, decorrente da sua relação instrumental com o n.º 4.

O pedido sustenta-se nas seguintes razões:

I. Breve enquadramento constitucional da candidatura de grupos de cidadãos eleitores aos órgãos das autarquias locais

1.º

A Lei Constitucional n.º 1/97 aditou o n.º 4 ao artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos do qual «[a]s 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».

2.º

Até então, a Constituição reservava o exclusivo da participação eleitoral mediante a propositura de candidaturas aos partidos políticos, com exceção das candidaturas às assembleias de freguesia, as quais, desde o texto originário, de 1976, podiam também ser apresentadas por grupos de cidadãos eleitores (artigo 246.º, n.º 2, da Constituição, na versão originária).

3.º

A possibilidade de os grupos de cidadãos eleitores passarem também a concorrer às eleições de todos os órgãos autárquicos — acrescentando-se os órgãos deliberativo e executivo do município — é, por isso, jurídico-constitucionalmente relevante, enquanto *concretização expressa*, ao nível das autarquias locais — manifestação da organização democrática do Estado (artigo 235.º, n.º 1) —, do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, consagrado no artigo 48.º, n.º 1.

4.º

Assim, o direito de os cidadãos apresentarem, diretamente — sem intermediação dos partidos políticos —, candidatura às eleições dos órgãos das autarquias locais é, na sua essência, um *direito fundamental*, determinado a nível constitucional (artigos 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4).

5.º

Tal significa que a definição pelo legislador do processo eleitoral para os órgãos das autarquias locais, no que respeita à apresentação de candidaturas pelos grupos de cidadãos eleitores, está sujeita ao regime dos direitos, liberdades e garantias, designadamente à exigência de que as soluções encontradas pelo legislador na conformação do regime legal observem o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2).

6.º

A natureza *jusfundamental* da candidatura cidadã às eleições para os órgãos das autarquias locais é sublinhada na jurisprudência constitucional. No Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 582/2013, de 16 de setembro, afirma-se que *«[q]uando a lei vem estabelecer a legitimidade para a apresentação de candidaturas às eleições para os órgãos das autarquias por grupos de cidadãos eleitores [...], confere essa faculdade aos cidadãos eleitores proponentes, que, desta forma, exercem um direito de participação política que lhes é expressamente conferido pela Constituição (artigo 239.º, n.º 4, da CRP)»*.

7.º

Assim, à luz do artigo 239.º, n.º 4, da Constituição, jamais pode o legislador, ao regular o processo eleitoral dos titulares dos órgãos das autarquias locais, desvirtuar a opção constitucional fundamental, tomada em sede de revisão constitucional, de procurar abertura do sistema político para a renovação da representação política a nível local e de permitir a dinamização de uma verdadeira participação política e de mobilização próxima dos cidadãos (essa dupla finalidade é assinalada por Gomes



NA

Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 735).

8.º

A tal entendimento não obsta o inciso final do n.º 4 do artigo 239.º, na parte em que reserva ao legislador a regulação das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores para as eleições dos órgãos das autarquias locais. Como escrevem Gomes Canotilho / Vital Moreira (cit., pág. 735), «*a remissão para a lei — nos termos da lei — destina-se fundamentalmente a definir o número exigido de cidadãos proponentes no que se refere a candidaturas de grupos de cidadãos e o regime de candidatura de coligação partidárias [...]*». Ou seja, não pode o legislador introduzir alterações de natureza *substancial*, que injustificadamente venham restringir um direito fundamental de participação política.

9.º

Além da sua dimensão eminentemente *subjetiva*, conferindo expressamente aos cidadãos um direito de participação política, o artigo 239.º, n.º 4, contém igualmente uma dimensão *objetiva*, conformando o modo como, ao nível das autarquias locais — expressão, reitera-se, da organização democrática do Estado (artigo 235.º, n.º 1) —, se deve realizar aquele que é um dos princípios estruturantes de toda a ordem constitucional: o princípio democrático (artigo 2.º).

II. Da violação do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país (artigos 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4 da Constituição)

10.º

Com a alteração introduzida pelo artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, ao n.º 4 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais [doravante: LEOAL], passou a ser vedado a um mesmo grupo de cidadãos eleitores apresentar candidaturas, simultaneamente, a órgãos municipais e às assembleias de freguesia do mesmo concelho.

11.º

Assim é, porque, nos termos dessa disposição, ao considerar-se distintos os grupos de cidadãos eleitores que apresentem diferentes proponentes, mesmo que apresentem candidaturas a diferentes autarquias do mesmo concelho, a lei passou a exigir, para que um mesmo grupo de cidadãos eleitores possa apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos autárquicos, que a lista de proponentes seja exatamente idêntica na candidatura apresentada a cada um desses órgãos.

12.º

Ora, por força do disposto no n.º 6 do artigo 19.º, da LEOAL, os proponentes devem fazer prova de recenseamento na área da autarquia a cujo órgão respeita a candidatura, pelo que a condição estabelecida no n.º 4 desse preceito legal — para que um grupo de cidadãos eleitores que apresente candidaturas a diferentes autarquias do mesmo concelho não seja

considerado «distinto» de todos os outros — é, na esmagadora maioria dos casos, objetivamente impossível de cumprir.

13.º

Assim, deixa de ser possível que, no mesmo concelho, um mesmo grupo de cidadãos eleitores (com a mesma denominação, a mesma sigla e o mesmo símbolo) apresente candidaturas, simultaneamente, à assembleia municipal, à câmara municipal e a *mais do que uma* assembleia de freguesia.

14.º

Com efeito, apenas é possível a um mesmo grupo de cidadãos eleitores apresentar candidaturas, simultaneamente, aos órgãos municipais e a uma única assembleia de freguesia, na exata medida em que, nessa hipótese, ainda se verificará uma perfeita identidade de proponentes. Já não assim no que respeita a candidaturas às restantes assembleias de freguesia do concelho, para as quais a lei exige proponentes recenseados em cada uma delas¹.

15.º

Exemplificando, a partir do momento em que um determinado grupo de cidadãos eleitores (GCE 1) apresente e formalize candidaturas aos órgãos municipais e à assembleia de freguesia da freguesia A, torna-se legalmente impossível que os cidadãos eleitores recenseados na freguesia

¹ Nos termos do disposto na alínea *a*) do artigo 8.º da Lei n.º 13/99, que estabelece o regime jurídico do recenseamento eleitoral.

B — embora se possam organizar em grupo de cidadãos eleitores distinto (GCE 2) e, nessa qualidade, apresentar, igualmente, uma candidatura quer aos órgãos municipais quer à assembleia de freguesia dessa mesma freguesia B — sejam proponentes das candidaturas do GCE 1 aos órgãos autárquicos do município.

16.º

Aliás, mesmo que os cidadãos eleitores recenseados na freguesia B decidam nem sequer ser proponentes de uma candidatura à assembleia de freguesia (da freguesia B), torna-se impossível que os mesmos sejam proponentes das candidaturas do GCE 1 aos órgãos municipais. Isto porque o GCE 1, ao apresentar uma candidatura à assembleia de freguesia da freguesia A teve já que definir os seus proponentes (que, obrigatoriamente, têm que estar recenseados nessa freguesia), pelo que terão que ser esses — e apenas esses — os proponentes das candidaturas aos órgãos municipais, ficando assim, necessariamente, excluídos todos os cidadãos recenseados em outras freguesias.

17.º

Esta impossibilidade legal, decorrente do artigo 19.º, n.º 4, da LEOAL, de um mesmo grupo de cidadãos eleitores apresentar candidaturas, simultaneamente, aos órgãos municipais e às assembleias de freguesia [do mesmo município] consubstancia uma violação da liberdade de participação na vida pública, liberdade essa que se traduz, desde logo, no direito, que assiste a todos, de «tomar parte na vida política e na direção dos assuntos políticos do país» (artigos 48.º, n.1 e 239.º, n.4, da Constituição).

18.º

Assim é por duas razões fundamentais que, estando embora entre si estreitamente relacionadas, devem ser analisadas separadamente. A primeira razão prende-se com a afetação grave — que decorre desta escolha legislativa — das possibilidades que têm os cidadãos de, enquanto membros de uma certa comunidade local, se envolverem na promoção e salvaguarda dos seus próprios valores e interesses; a segunda razão prende-se com a impossibilidade — que também decorre desta opção legislativa — de um mesmo grupo de cidadãos eleitores vir a disputar, numa certa eleição, todos os mandatos a preencher.

a) Da afetação grave do grau de envolvimento dos cidadãos na promoção e salvaguarda dos interesses próprios da comunidade em que se integram

19.º

A formalização da apresentação de candidaturas de base cidadã ou extrapartidária para as eleições dos órgãos autárquicos implica que sejam cumpridos os requisitos de identificação do grupo de cidadãos eleitores, relativos à denominação, símbolo e sigla (artigo 23.º, n.º 4, da LEOAL) — alguns deles constituindo, de resto, uma novidade resultante das alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto —, incluindo o requisito de deverem ser distintos os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho (artigo 23.º, n.º 4, alínea e), da LEOAL). Ora, na medida em que,

face ao regime estabelecido no n.º 4 do artigo 19.º, da LEOAL, para todos os efeitos se devam considerar «distintos grupos de cidadãos eleitores», esse mesmo grupo [de cidadãos eleitores] terá, forçosamente, que conceber diferentes denominações, símbolos e siglas.

20.º

Sem prejuízo da essencialidade de uma efetiva base de apoio, aferida a partir da real existência de proponentes, para a viabilidade de uma candidatura extrapartidária, deve observar-se que o regime contido no artigo 19.º, n.º 4, da LEOAL, hipervaloriza, deste modo, a lista de proponentes como se se tratasse de um elemento essencial da identidade específica de um grupo de cidadãos eleitores, quando, na verdade, a própria lei prevê, quanto aos grupos de cidadãos eleitores, que os seus elementos de identificação sejam a denominação, sigla e símbolo, bem como a identificação dos candidatos e dos mandatários, omitindo-se qualquer referência aos proponentes (artigo 23.º, n.º 2, da LEOAL).

21.º

Independentemente dessa antinomia intrínseca ao próprio regime legal, a impossibilidade legal de um mesmo grupo de cidadãos eleitores apresentar candidaturas, simultaneamente, a órgãos municipais e às assembleias de freguesia do mesmo concelho assume uma natureza *jurídico-constitucional*, pois vem afetar gravemente o grau de envolvimento dos cidadãos na promoção e salvaguarda dos seus interesses.

22.º

É que, face à atomização forçada de um mesmo grupo de cidadãos em múltiplos grupos para os efeitos da lei, os cidadãos interessados que, por naquele se reverem, pretendam envolver-se nesse movimento de participação cidadã, constituído no momento e com o propósito de concorrer a uma determinada eleição, deixam de poder fazê-lo de forma unitária e transversal no âmbito do concelho.

23.º

Ou seja, aquilo que, à primeira vista, seria apenas uma exigência de natureza formal, acaba por ter, efetivamente, um impacto *material*. O legislador, ao excluir deste modo potenciais proponentes do um determinado projeto de candidatura, condiciona fortemente as dinâmicas de constituição dos grupos de cidadãos eleitores, limitando o conteúdo das suas mensagens, a escolha dos temas a eleger, a definição das prioridades políticas e da estratégia eleitoral a seguir, e, finalmente, o próprio envolvimento dos cidadãos na propositura de candidaturas, com a consequente mobilização do eleitorado por ocasião de uma dada eleição. Assim, em lugar de procurar assegurar a *abertura* do sistema representativo a nível local, e de permitir a dinamização de uma verdadeira participação próxima dos cidadãos (*supra*, ponto 7), com a alteração legislativa agora introduzida retrocede-se relativamente a algo que, em 1997, foi uma decisão fundamental do legislador de revisão constitucional.

24.º

Sem prejuízo do disposto nas alíneas *b)* e *c)*, do n.º 3, do artigo 7.º, da LEOAL, a impossibilidade legal decorrente do n.º 4 do seu artigo 19.º

não deixa de afetar também, ainda que indiretamente, a própria possibilidade de os cidadãos integrarem listas, enquanto *candidatos* aos órgãos autárquicos por um determinado grupo de cidadãos eleitores, retirando escala a esse movimento e, desse modo, objetivamente condicionando o direito fundamental de acesso aos cargos públicos (artigo 50.º, n.º 1, da Constituição).

25.º

Também da perspetiva do eleitor se torna impossível associar cada um dos grupos de cidadãos — que, formalmente, terão que ser distintos — a um mesmo *denominador comum*: um único movimento, com uma identidade própria, com a mesma génese e base de apoio.

26.º

Isto é assim não apenas por deverem ser distintos os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores (artigo 23.º, n.º 4, alínea *e*), da LEOAL) — distinção essa que, de resto, é artificial e potencialmente indutora do eleitor em erro, nada contribuindo para o esclarecimento e para a formação da sua decisão no ato de votar —, mas, essencialmente, por se subtrair ao campo de atuação de um mesmo grupo de cidadãos eleitores toda a ação política que pressuponha a articulação entre o município e a freguesia ou entre as freguesias (todas ou parte delas) entre si.

27.º

Tal significa que, a um aumento, do ponto de vista *quantitativo*, de grupos de cidadãos eleitores apresentados a sufrágio, não corresponde, na realidade, e do ponto de vista *qualitativo*, uma diversificação da escolha

política. Pelo contrário: ao retirar-se escala a um mesmo grupo de cidadãos [eleitores] está-se a estreitar e a empobrecer as possibilidades de escolha dos eleitores relativamente aos seus representantes nos diversos órgãos autárquicos. Tal não deixa, só por si, de representar uma afetação dos direitos de participação política, através do voto — e de um voto esclarecido —, dos cidadãos (artigo 48.º, n.º 1, da Constituição).

28.º

O único argumento que, em tese, se poderia alegar para justificar a solução agora encontrada pelo legislador seria o de nas eleições para os órgãos das autarquias locais se estar, em rigor, perante atos eleitorais distintos, tratando-se de eleger titulares para dois órgãos de cada município (assembleia municipal e câmara municipal) e para um órgão de cada freguesia (assembleia de freguesia).

29.º

Além disso – acrescentar-se-ia ainda a este argumento – dever-se-ia realçar que entre freguesia e município não existe qualquer relação de subordinação, dependência ou hierarquia, tratando-se, nos termos da Constituição, de diferentes categorias de autarquias locais (artigo 236.º, n.ºs 1 e 2), cada uma delas com órgãos representativos próprios, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (artigos 235.º, n.º 2, 237.º, n.º 1 e 239.º, n.ºs 1 e 2).

30.º

A explicação para a exceção estabelecida no n.º 5 do artigo 19.º, da LEOAL, nos termos da qual se permite a um mesmo grupo de cidadãos

eleitores apresentar candidaturas, simultaneamente, à assembleia municipal e à câmara municipal estaria precisamente aí: serem ambos órgãos de uma mesma autarquia local.

31.º

No entanto, *justamente porque se trata de atos eleitorais diferentes*, respeitantes a autarquias locais distintas, é que não tem qualquer sentido limitar a possibilidade de um cidadão ser simultaneamente proponente de candidaturas a órgãos de uma e de outra (ao contrário, por exemplo, da limitação decorrente do artigo 16.º, n.º 3, da LEOAL, que se compreende por estar em causa a candidatura ao mesmo órgão autárquico e cujo incumprimento passou, agora, a assumir relevância criminal²).

32.º

Sobretudo se considerarmos que, atendendo à parcial coincidência entre a área de circunscrição territorial de cada freguesia e a área de circunscrição territorial do município, o cidadão se identifica tanto com a freguesia como com o município, relativamente a ambos formando um sentimento de pertença comunitária.

33.º

Assim, faz sentido que o mesmo cidadão eleitor possa ser, simultaneamente, proponente de candidaturas aos órgãos do município e à assembleia de freguesia apresentadas pelo mesmo grupo de cidadãos

² Cfr. artigo 170.º, n.º 2, da LEOAL, na redacção que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto.

eleitores, como também faz sentido que cidadãos recenseados em outras freguesias possam ser igualmente proponentes da candidatura apresentada por esse mesmo grupo de cidadãos eleitores aos órgãos municipais.

34.º

Não só tal faz sentido como a limitação dessa possibilidade consubstancia uma *restrição desproporcional* — por inexistir qualquer razão de interesse público que a fundamente ou necessidade de salvaguardar qualquer valor constitucional (seguramente que tal não é reclamado pelo princípio da descentralização administrativa),— do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país (artigos 48.º, n.º 1, e 239.º, n.º 4, da Constituição), em violação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição da República.

35.º

O elo de ligação entre a freguesia e o município não é apenas um dado da experiência comum — o sentimento de pertença comunitária —, antes resulta, inequivocamente, do próprio enquadramento jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova o regime jurídico das autarquias locais).

36.º

Desde logo, nos termos do disposto no artigo 2.º desse diploma, «constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações», exercendo os respetivos órgãos competências de consulta, de planeamento, de

investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio e de fiscalização (artigo 3.º).

37.º

Por sua vez, nos termos do disposto no artigo 4.º, «a prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais [...] devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado».

38.º

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 7.º desse diploma, «constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, *em articulação com o município*» (itálico nosso).

39.º

Por sua vez, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 23.º desse diploma, «constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, *em articulação com as freguesias*» (itálico nosso).

40.º

Tal significa que existe uma articulação e complementaridade entre as atribuições da freguesia e do município, legalmente estabelecidas, bem como entre as competências dos respetivos órgãos, da perspetiva da



promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. Tal articulação, de resto, assume dignidade constitucional no próprio plano de composição dos respetivos órgãos representativos (artigo 251.º da Constituição).

41.º

Além disso, existe uma articulação e complementaridade na relação, horizontal, das várias freguesias (no todo ou em parte) entre si.

42.º

Ora, compreendendo a circunscrição territorial do município a circunscrição territorial de várias freguesias, carece de qualquer fundamento, dada a comunidade de interesses prosseguidos pelo município e pelas freguesias, impedir que o mesmo grupo de cidadãos eleitores, *quae tale*, que se candidate a órgãos municipais, simultaneamente, se candidate a cada uma das assembleias de freguesia do mesmo concelho.

43.º

Recorde-se que, conforme reiteradamente sublinhado na jurisprudência constitucional (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 582/2013), *«a subscrição das propostas de listas de candidatos às eleições para um determinado órgão autárquico não corresponde a uma mera manifestação de apoio ou concordância com um projeto político de um movimento ou grupo que pretenda concorrer às eleições locais, antes consubstancia a própria escolha, pelos cidadãos eleitores, dos candidatos a apresentar»*. Embora tal afirmação seja feita a propósito de outra questão, ela não deixa de ser elucidativa do grau de compromisso



pressuposto na declaração de propositura da candidatura de um grupo de cidadãos eleitores e, portanto, *daquilo de que*, com a nova redação dada ao n.º 4 do artigo 19.º, da LEOAL, *os cidadãos ficaram privados*.

44.º

Mas ainda que assim não fosse — entendendo-se que nenhuma articulação existe entre freguesia e município e devendo, para todos os efeitos considerar-se estar-se perante autarquias locais distintas — ainda assim se haveria de concluir que carece de racionalidade a solução encontrada pelo legislador no n.º 4 do artigo 19.º, da LEOAL.

45.º

É que, pelo menos numa dada interpretação, tal solução não impede que o mesmo grupo de cidadãos eleitores apresente candidaturas a órgãos de autarquias locais distintas. Com efeito, será ainda possível, cumprindo o requisito estabelecido no n.º 6 do artigo 19.º, da LEOAL, o mesmo grupo de cidadãos eleitores apresentar candidaturas simultaneamente aos órgãos do município e a uma assembleia de freguesia, desde que integrem os mesmos proponentes. Pelo que a ser aquele o argumento — o de se tratar de *distintas* categorias de autarquias locais — é manifesta a sua improcedência.

46.º

Se, como decorre da jurisprudência constitucional, faz sentido que em face da natureza e estrutura dos grupos de cidadãos eleitores seja legítimo ao legislador estabelecer requisitos que assegurem um modelo de apresentação de candidatura exigente e suscetível de demonstrar o apoio



ML

popular à sua apresentação, tais requisitos têm que ser objetivamente aptos a esse propósito. Não podem ser desproporcionados e, muito menos, desprovidos de qualquer justificação racional.

b) Da impossibilidade de o mesmo grupo de cidadãos eleitores disputar todos os mandatos a preencher

47.º

A segunda razão pela qual a impossibilidade de candidatura simultânea, resultante do n.º 4 do artigo 19.º, da LEOAL, assume [uma negativa] relevância jurídico-constitucional decorre do facto de, logo à partida, ser inviável a um grupo de cidadãos eleitores disputar todos os mandatos a preencher, dado o disposto, *in fine*, no artigo 251.º da Constituição. Na verdade, e como aí se diz, a assembleia municipal é constituída por membros diretamente eleitos nas listas concorrentes a este órgão e pelos presidentes de junta de freguesia, que a integram, os quais, por sua vez, são determinados em função da lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia (artigo 24.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

48.º

Ou seja, um grupo de cidadãos eleitores que se candidate à assembleia municipal jamais pode ter algum presidente de junta que, por inerência do cargo, venha a integrar aquele órgão deliberativo (ou, quando muito, na interpretação menos restritiva, na medida em que se possa

candidatar, simultaneamente, a uma assembleia de freguesia, tem a hipótese de ter apenas um presidente de junta).

49.º

Pelo que, ao estar impedido de, simultaneamente, concorrer à assembleia municipal e às assembleias de freguesia, o grupo de cidadãos eleitores — e, portanto, os cidadãos que nele pretendem envolver-se — vêm, também por isso, ser severamente restringido o seu direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país (artigos 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4).

50.º

Tanto mais quanto a mesma limitação se não aplica aos partidos políticos. Sendo certo que, conforme abundantemente reafirmado na jurisprudência constitucional, está na disponibilidade do legislador conformar os termos da apresentação das candidaturas por grupos de cidadãos eleitores, sendo legítimo que estabeleça requisitos legais que se não aplicam a candidaturas apresentadas para os mesmos órgãos por partidos políticos ou coligações de partidos políticos constituídas para fins eleitorais, não só a extensão da lícita desigualdade de tratamento não pode deixar de ter limites como em caso algum pode ser, pura e simplesmente, arbitrária.

51.º

Ainda no plano institucional, deve ter-se em conta que, nos termos do disposto nos artigos 17.º, n.º 3 e 18.º, n.º 3, da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas eleitorais (Lei n.º 19/2003, de 20

de junho), só as candidaturas aos órgãos municipais são elegíveis para beneficiar de subvenção estatal, pelo que um grupo de cidadãos eleitores que se candidate a assembleias de freguesia, caso não possa candidatar-se à assembleia municipal, jamais terá direito a essa subvenção, suportando todos os custos da campanha eleitoral. Uma vez mais, tal se não verifica em relação aos partidos políticos, que, ao poderem apresentar candidaturas, simultaneamente, a todos os órgãos autárquicos, poderão beneficiar da subvenção estatal.

52.º

Ainda considerando o regime da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, o desdobramento de um único grupo de cidadãos eleitores em múltiplos grupos formalmente distintos acarreta replicações burocráticas e de encargos diversos próprios da propositura de candidaturas que se afiguram desrazoáveis. E isto tanto do ponto de vista do grupo de cidadãos eleitores — que terão que suportar, múltiplas vezes, todos esses encargos — como do ponto de vista do próprio Estado, pois que com a multiplicação artificial dos grupos de cidadãos eleitores apresentados a sufrágio se estarão a consumir, desnecessariamente, os recursos daquelas entidades que, nos termos da lei, deverão exercer as suas competências de controlo do cumprimento de todas essas regras, incluindo na fase contenciosa.

c) Sobre a inexistência de razões de interesse público que justifiquem a alteração legislativa

53.º

Como começámos por assinalar (*supra*, ponto 18), as duas razões que apresentámos para sustentar a inconstitucionalidade da alteração legislativa que vimos analisando encontram-se estreitamente relacionadas entre si. Mas se em função de cada uma delas, quando analisadas em separado, haverá que concluir que é severamente afetado o direito fundamental de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país (artigos 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4), em função das duas, quando consideradas em conjunto, será manifesta a desproporcionalidade existente entre o grau de afetação daquele direito e as razões de interesse público que a poderiam justificar, razões essas que – diga-se desde já – se não vislumbra quais sejam.

54.º

O processo legislativo que conduziu à Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto teve a sua origem no Projeto de Lei n.º 226/XIV/1.^a, publicado em DAR, II Série A – Número 55/XIV/1, de 3 de março de 2020, págs. 31-34, cujo texto inicial viria a ser, subsequentemente alterado e publicado em DAR, II Série A – Número 112/XIV/1, de 30 de junho de 2020, págs. 23-25.

55.º

A «exposição de motivos» do referido Projeto de Lei oferece três razões justificativas para a introdução de, como nele se refere, «alterações cirúrgicas» ao diploma legislativo que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, a saber: (i) prever uma nova inelegibilidade que aumente a transparência na relação entre as autarquias e os seus

fornecedores de serviços, muitas das vezes concretizados por ajuste direto; (ii) clarificar na lei que os grupos de cidadãos eleitores se não devem confundir com os partidos políticos; (iii) proceder à revogação do artigo que se refere ao cartão de eleitor, dadas as alterações promovidas no recenseamento eleitoral pela Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto. Relativamente às alterações introduzidas aos artigos 19.º e 23.º, da LEOAL, as mesmas reconduzem-se, portanto, à justificação identificada em segundo lugar.

56.º

Desde logo, deve observar-se que as alterações introduzidas aos artigos 19.º, da LEOAL, não podem de todo em todo ser qualificadas como meras alterações cirúrgicas ao edifício legislativo relativo à eleição dos titulares de órgãos das autarquias locais, tendo, bem pelo contrário, como já tivemos oportunidade de demonstrar, *implicações sistémicas não-irrelevantes*, de natureza jurídico-constitucional.

57.º

Quanto à razão justificativa oferecida na «exposição de motivos» do Projeto de Lei, e assente na necessidade de clarificação da *distinção essencial* entre partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores, a verdade é que se não vislumbra em que medida é que o novo regime contribuirá para tal clarificação.

58.º

Nenhuma dúvida há que os grupos de cidadãos eleitores se não confundem com os partidos políticos, estando aliás essa *distinção essencial* bem patente nos diferentes regimes jurídicos que se aplicam a uns e a outros. É evidente que as exigências constitucionais e legais aplicáveis à constituição de partidos políticos, designadamente no que se refere à sua vocação nacional (artigo 51.º, n.º 4, da Constituição), em nada relevam para efeitos do regime aplicável aos grupos de cidadãos eleitores. A materialidade subjacente aos grupos de cidadãos eleitores em nada se confunde com o carácter tendencialmente perene dos partidos políticos. Aqueles constituem-se no momento e com o propósito de concorrerem a uma determinada eleição, esgotando-se no ato eleitoral.

59.º

Assim sendo, não se vê de que modo é que o novo regime poderá contribuir para acentuar esta *distinção essencial*, já decorrente, antes dele, da Constituição e da lei. Bem pelo contrário. Na verdade, os obstáculos agora criados à apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores aos órgãos das diferentes autarquias locais do mesmo concelho apenas servirão, porventura, para fomentar o fenómeno de constituição não necessariamente desejada de partidos políticos, na exata medida em que esta se revelará, afinal, a única solução viável para a apresentação de candidaturas simultâneas a todos os órgãos autárquicos.

60.º

Assim, não só inexistente qualquer razão de interesse público que legitime a referida limitação de apresentação simultânea de candidaturas como, pelo contrário, o novo regime em vigor será, na realidade, manifestamente lesivo do interesse público, pela desnecessária burocratização do processo eleitoral, quer na fase de propositura (múltiplos representantes, múltiplos mandatários, entre outros, para listas com a mesma génese e base de apoio) quer na fase do próprio contencioso eleitoral.

61.º

Face à inexistência de uma razão de interesse público que legitime a limitação resultante do artigo 19.º, n.º 4, da LEOAL, há que concluir que a mesma consubstancia uma restrição desproporcional do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país (artigo 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4), não satisfazendo as exigências que decorrem do artigo 18.º, n.º 2.

Nestes termos, requero que o Tribunal Constitucional aprecie e declare com força obrigatória geral:

- (i) a inconstitucionalidade, por violação do disposto nos artigos 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4 da Constituição, da norma resultante das disposições conjugadas dos n.ºs 4 e 6 do artigo 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto,



que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto;

- (ii) a inconstitucionalidade consequente do disposto no n.º 5 do mesmo artigo 19.º, na medida da sua relação instrumental com a disposição contida no n.º 4.

Permito-me ainda solicitar, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 65.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que seja atribuída prioridade à apreciação deste processo.

Lisboa, 18 de fevereiro de 2021

A Provedora de Justiça,

(*Maria Lúcia Amaral*)