Informação Escrita

Data: agosto / 2021

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

a) Lei da Paridade

b) Junta de Freguesia

c) Composição do executivo das Juntas de Freguesia

Questão:

O Presidente da AM de Idanha-a-Nova coloca a esta ANAM a questão que se reconduz a aferir da necessidade de manter a composição paritária da Junta de Freguesia a seguir à respetiva eleição.

Discussão:

Cumpre sublinhar que a ANAM tem como objeto imediato o apoio às Assembleias Municipais. Nessa medida, e sem embargo de a questão que nos vai dirigida não se enquadrar naquele escopo direto, sempre se dirá que o interesse público que lhe subjaz, justifica o tratamento que agora vai efetuado.

Antes, contudo, de abordar o concreto tema que nos detém, cumpre envidar um breve esforço de enquadramento.

Com efeito,

São autarquias locais as Freguesias e os Municípios. Os órgãos representativos das freguesias são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia e os órgãos representativos dos municípios são a assembleia municipal e a câmara municipal - cf. o artigo 5.º do anexo à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro.

Ainda neste quadro legal, a assembleia de freguesia e a assembleia municipal são os órgãos deliberativos, respetivamente, da freguesia e do município, enquanto a junta de freguesia e a câmara municipal são os órgãos executivos, respetivamente, da freguesia e do município - cf. o artigo 6.º do mesmo compêndio.

Os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais e do órgão executivo do município são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico e por listas plurinominais apresentadas em relação a cada órgão, dispondo o eleitor de um voto singular.

A Junta de Freguesia é o órgão executivo eleito pela Assembleia de Freguesia, esta eleita por sufrágio direto e universal. Assim, ao primeiro elemento da lista mais votada para a eleição da Assembleia de Freguesia, é incumbida a tarefa de indicar os respetivos vogais, que a integram.

Por força do artigo 23º da LAL, a junta de freguesia é constituída por um presidente e por vogais, sendo que dois exercerão as funções de secretário e de tesoureiro.

Daqui resulta que os vogais das Juntas de Freguesia são titulares de dois mandatos: um que lhe é conferido por via de sufrágio direto e universal para membro da Assembleia de Freguesia; outro que lhes é conferido pela Assembleia de Freguesia, sob proposta do presidente da Junta de Freguesia.

Esta regra apenas se aplica aos vogais, dado que o presidente é, sempre, resultado direto da eleição, por sufrágio direto e universal: o primeiro membro da lista mais votada.

Isto posto,

A Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de agosto, na sua versão atualizada, dispõe sobre a composição das listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais, bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia, são compostas de modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres, que devem ser compostas de modo a respeitar a paridade entre homens e mulheres.

Ora,

Entende-se por paridade, para efeitos de aplicação da presente lei, a representação mínima de 40 /prct. de cada um dos sexos, arredondada, sempre que necessário, para a unidade mais próxima. Nos termos da sobredita Lei, recentemente alterada, para cumprimento do disposto no número anterior, não podem ser colocados mais de dois candidatos do mesmo sexo, consecutivamente, na ordenação da lista.

Conforme tivemos ensejo de expor anteriormente, à eleição da Junta de Freguesia subjaz um regime misto: o presidente é eleito por sufrágio direto, na qualidade de cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada para a assembleia de freguesia, e os vogais são eleitos por sufrágio indireto, por um colégio eleitoral constituído pelos membros da assembleia de freguesia, mediante proposta do presidente da junta.

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 9.º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro:

"1 - Até que seja eleito o presidente da assembleia, compete ao cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada ou, na sua falta, ao cidadão sucessivamente melhor posicionado nessa mesma lista presidir à primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia que se efectua imediatamente a seguir ao acto de instalação, para efeitos de eleição, por escrutínio secreto, dos vogais da junta de freguesia, bem como do presidente e secretários da mesa da assembleia de freguesia.
2 - Na ausência de disposição regimental compete à assembleia deliberar se cada uma das eleições a que se refere o número anterior é uninominal ou por meio de listas.
3 - Verificando-se empate na votação, procede-se a nova eleição, obrigatoriamente uninominal.

(…)"

De seu turno, nos termos do disposto no artigo 24.º do mesmo diploma:

"1 - Nas freguesias com mais de 150 eleitores, o presidente da junta é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia e, nas restantes, é o cidadão eleito pelo plenário de cidadãos eleitores recenseados na freguesia.
*2 - **Os vogais são eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores**, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, nos termos do artigo 9.º, tendo em conta que:*

a) Nas freguesias com 5000 ou menos eleitores há dois vogais;
b) Nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20000 eleitores há quatro vogais;
c) Nas freguesias com 20000 ou mais eleitores há seis vogais.

(…)"

Ainda,

E antes de avançar para a abordagem à concreta questão que nos vai colocada - que não é de somenos importância, dado que não merece unívoco tratamento na doutrina que se debruça sobre estas questões - cabe fazer um breve percurso sobre a génese da denominada lei da paridade, no sentido de procurar entender, também, o fator histórico.

Assim,

A referida lei da paridade, resulta da Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de agosto.

Da exposição de motivos que lhe presidem, é claro o fito do legislador no sentido de abrir o contexto político nacional àquilo que aí se designa como "feminização" dos mandatos.

Na verdade, naquela referida exposição de motivos[1], pode ler-se que:

"*Com a apresentação deste projecto lei, também o expediente na prática evasivo de colocar as mulheres no limiar da previsível elegibilidade é inviabilizado através da determinação da impossiblidade de apresentação, na ordenação das listas para círculos plurinominais, de dois candidatos do mesmo sexo colocados consecutivamente, assegurando por este meio também que letra e espírito da lei estão em sintonia, concorrendo para o mesmo objectivo de fundo.*

Constata-se ainda um problema de fundo em matéria de qualidade do nosso sistema político. À semelhança do trajecto percorrido por outros sistemas políticos com um grau de maturidade superior ao nosso, a velocidade a que o universo político reflecte as transformações pelas quais tem passado a condição feminina portuguesa é inferior à velocidade verificada noutros contextos sociais, nomeadamente no mundo laboral e universitário. Continua por isso a

[1] Disponível no seguinte link:
https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684d5a5763765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d45764e445a685a54646d59574d745a6a677a4e693030597a4d784c546b7a595451744f444132596d59324d6d45775a4459314c6d527659773d3d&fich=46ae7fac-f836-4c31-93a4-806bf62a0d65.doc&Inline=true

verificar-se um acentuado desfasamento entre a composição de universo eleitoral e a composição dos representantes eleitos.

(…)

O presente projecto de lei baseia-se, assim, num novo conceito e tem um objectivo de efectivação concreta dos direitos das mulheres: fazê-lo é uma forma nobre de aperfeiçoar o nosso sistema democrático tendo como objectivo a realização de uma democracia paritária."

Sendo este o propósito da lei, ficou assente, no texto que obteve vencimento naquela ida data de 2006, mormente nos artigos 1.º e 2.º, o seguinte:

"Artigo 1.º

Listas de candidaturas

As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a promover a paridade entre homens e mulheres.

Artigo 2.º

Paridade

1 - Entende-se por paridade, para efeitos de aplicação da presente lei, a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas.

2 - Para cumprimento do disposto no número anterior, as listas plurinominais apresentadas não podem conter mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados, consecutivamente, na ordenação da lista.

3 - Nas eleições em que haja círculos uninominais, a lei eleitoral respectiva estabelece mecanismos que assegurem a representação mínima de cada um dos sexos prevista no n.º 1.

4 - Excepciona-se do disposto no n.º 1 a composição das listas para os órgãos das freguesias com 750 ou menos eleitores e para os órgãos dos municípios com 7500 ou menos eleitores.

Recentemente, em 2019, e por meio da Lei Orgânica nº 1/2019, de 29 de março, o texto legal veio a ser alterado no seguinte sentido:

"Artigo 1.º

Âmbito

1 - As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais, ***bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia****, são compostas de modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres.*

2 - As listas de candidatos às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais são compostas de modo a respeitar a paridade entre homens e mulheres.

Artigo 2.º

[...]

1 - Entende-se por paridade, para efeitos de aplicação da presente lei, a representação mínima de 40 /prct. de cada um dos sexos, arredondada, sempre que necessário, para a unidade mais próxima.

2 - Para cumprimento do disposto no número anterior, não podem ser colocados mais de dois candidatos do mesmo sexo, consecutivamente, na ordenação da lista.

3 - (Revogado.)

4 - ..."

Na exposição de motivos[2] ficou a constar o seguinte:

"*Tendo em conta esta orientação constitucional, o XXI Governo Constitucional assume no seu programa o objetivo de «promover a participação das mulheres em lugares de decisão na atividade política e económica».*

No que se refere em especial ao campo político, a igualdade efetiva entre homens e mulheres no acesso a cargos políticos eletivos constitui um fator de representatividade acrescida e de maior legitimação política das instituições democráticas.

(…)

Após esta experiência positiva, cumpre também atender aos critérios mais exigentes recomendados pelas organizações internacionais. Assim, no que se refere à definição de um limiar mínimo de participação equilibrada entre homens e mulheres, o Comité de Ministros do Conselho da Europa determina, na sua Recomendação (2003)3 de 12 de março de 2003, que a representação de cada um dos sexos em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública não deve ser inferior a 40%."

A reforma operada em 2019 teve, assim, o claro sentido de reforçar a representação de cada um dos sexos nos órgãos de decisão como pode ler-se supra. Isto por um lado.

Por outro lado,

E também na sequência da alteração àquele referido diploma, veio a firmar-se claramente que também a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia as listas de candidatos às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais (assembleias municipal e assembleia de freguesia) devem cumprir a representação mínima de 40% de cada um dos sexos.

Ora,

E conforme se disse anteriormente, exerce as funções de Presidente da Junta o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia, cabendo-lhe, propor

[2] Disponível em https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d45764f4449784e4441334f5745744d4459334e6930304f54646a4c546c6b4e5455744e7a4531597a41324d6a56684d5445334c6d527659773d3d&fich=8214079a-0676-497c-9d55-715c0625a117.doc&Inline=true

à mesma assembleia de freguesia, os vogais que, respetivamente, exerceram as funções de secretário e tesoureiro.

Esta eleição - a dos vogais - é, afinal, o objeto do presente excurso e é a que levanta questões diversas de índole prática, mormente no caso de ser necessário compor a Junta de Freguesia com elementos provenientes de várias listas candidatas como, amiúde, sucede.

Cremos que o legislador ao introduzir, na alteração legislativa de 2019, a expressão "***bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia"*** quis, justamente, acomodar este tipo de situações como aquela que, in casu, nos vai colocada.

Cremos, contudo, que não o fez de forma feliz. Na verdade, no seu intento de garantir, como se referiu anteriormente, a *representação de cada um dos sexos nos órgãos de decisão,* o legislador deixou o interprete num intervalo ambíguo entre a obrigatoriedade de fazer cumprir a paridade apenas no momento da apresentação da lista à Assembleia de Freguesia ou, ao invés, mais tarde, aquando da composição, também, da Junta de Freguesia.

Na verdade, e à semelhança de outros pareceres já veiculados[3] e, bem assim, à luz da contextualização histórica que teve ensejo de fazer-se, crê-se que a Lei da Paridade deve ser cumprida, outrossim, aquando da eleição dos vogais.

Com efeito, cientes que estamos das dificuldades que tal significa em função do resultado eleitoral, é nossa convicção que só desta forma se cumpre, efetivamente, o desiderato do legislador que é a representatividade dos dois sexos nos órgãos de governo. Não sendo assim, deixar-se-ia entrar no sistema algo que, pelo menos na aparência, o legislador pretende evitar previamente que é a hegemonia de um dos sexos.

Naturalmente, tal limita as opções no cotejo dos vogais, mais a mais se provenientes dos vários Partidos candidatos. Certo é que a própria existência desta legislação - cuja necessidade ressumbra infeliz - já estabelece tal limite, à priori.

[3] https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/lei_da_paridade_no_orgao_executivo_da_freguesia_.pdf

Sendo este o entendimento por nós sufragado, não é menos certo que o legislador - de forma infeliz, propositada ou não - deixa sobejas dúvidas ao intérprete que sempre podem inculcar a possibilidade de solução diversa daquela agora postulada e que pode, efetivamente, ter na letra da lei o mínimo de correspondência verbal.

Por ser assim, entendemos que a melhor cautela recomenda dar cumprimento à lei da paridade aquando da eleição dos vogais, havendo, contudo, margem para entendimento diverso daquele por nós sufragado, como vimos de dizer.

Conclusão:

a) A Lei da Paridade sofreu várias alterações que inculcam a necessidade de ser observada, também, aquando da eleição dos vogais;

b) No entanto, a redação equívoca do texto legal deixa margem para outro entendimento que, efetivamente, poderá ter na letra da lei o mínimo de correspondência verbal.

Sendo tudo o que cumpre informar.

Coimbra, 16 de agosto de 2021

A Advogada,

(Magda Rodrigues)