

ASSUNTO:	Assembleia de Freguesia: estatuto dos independentes em resultado de desvinculação da formação política pela qual foram eleitos.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_1948/2018	
Data:	16-02-2018	

Em decorrência do seguinte enquadramento:

*«(...) na Assembleia de freguesia (...), foi apresentada Declaração política subscrita pelos 3 membros eleitos pelo [...] onde requerem a sua desvinculação do [...] pelo qual foram eleitos, passando à situação de independentes»,*

solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Assembleia de Freguesia esclarecimento jurídico às questões que seguem:

*«A) É possível a criação de um grupo político de independentes, formado pelos membros que se desvincularam da lista pela qual foram eleitos e assim terem, em conjunto, um tratamento igual ao dos restantes grupos políticos?*

*B) Não sendo permitida a criação do grupo político de independentes, como defendido no parecer acima identificado <sup>[1]</sup>, como se processará a substituição de qualquer um dos 3 membros no caso de impossibilidade temporária de comparência em Assembleia de Freguesia? Será possível convocar o cidadão que ficou em 4º lugar da lista (...) para assumir o mandato?*

*B1) A resposta à questão acima manter-se-á no caso de haver renúncia de mandato do membro que entretanto passou à situação de independente, passando a assembleia de freguesia a funcionar com 20 membros?».*

---

<sup>1</sup> Parecer adiante citado.

Neste sentido, cumpre-nos informar:

**Resposta à 1.ª questão: «É possível a criação de um grupo político de independentes, formado pelos membros que se desvincularam da lista pela qual foram eleitos e assim terem, em conjunto, um tratamento igual ao dos restantes grupos políticos?»**

Nos termos do n.º 4 do artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) (sublinhado e realce acrescentados):

**«Artigo 239º  
(Órgãos deliberativos e executivos)**

(...)

4. 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».

E dispõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1.8 (“Lei da Tutela Administrativa”, na redação atual)<sup>2</sup>:

**«Artigo 8º  
Perda de mandato**

I- Incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que:

(...)

c) Após a eleição se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral;

(...))».

Assim, o que é suscetível de desencadear uma ação de perda de mandato é a violação da proibição de filiação partidária diversa daquela pela qual o eleito tenha sido apresentado a sufrágio eleitoral e não a desvinculação da formação política em que a sua candidatura se integrou<sup>3/4</sup>.

---

<sup>2</sup> No mesmo sentido, no que respeita aos Deputados à Assembleia da República, dispõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 160.º da CRP:

**«Artigo 160º  
(Perda e renúncia do mandato)**

I. Perdem o mandato os Deputados que:

(...)

c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio;

(...))».

<sup>3</sup> Esta alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º da “Lei da Tutela Administrativa” decorre aliás do disposto no n.º 2 do artigo 51.º da CRP:

**«Artigo 51º  
(Associações e partidos políticos)**

I. A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político.

Sobre o assunto em análise [referindo-se em concreto à legitimidade de dois presidentes de junta de freguesia, eleitos a partir de listas apresentadas por um partido político, se terem declarado desvinculados desse mesmo partido, havendo-se agora como independentes], referiu-se já em parecer esta Divisão de Apoio Jurídico:

*«1. Importa começar por ter presente que a capacidade eleitoral passiva, i.e., o direito a ser eleito, recai sobre cidadãos (cfr. n.º 1 do art. 5.º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais), cabendo aos partidos políticos – ou a coligações partidárias ou a grupos de cidadãos eleitores – a sua inclusão nas listas de candidatos (cfr. n.º 1 do art. 16.º da citada lei).*

*Assim, quem é eleito é o cidadão e não o partido político de cuja lista de candidatos fez parte.*

*2. Sendo eleito, o cidadão adquire o direito ao exercício do respetivo mandato (...).*

*Ora, atento o disposto no segmento final do n.º 2 do art. 51.º da Constituição – «Ninguém pode (...) ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou deixar de estar inscrito em algum partido legalmente constituído.» –, conjugado com o princípio da liberdade de associação igualmente consagrado na Lei Fundamental (art. 46.º), afigura-se-nos inquestionável a possibilidade dos eleitos locais, por vontade própria, se desfilarem do partido que os apresentou nas listas de candidatos postas a sufrágio, e que, a verificar-se tal situação, não é por ela posto em causa mandato para que foram eleitos.*

*3. Importará tão só aduzir que, tendo o direito à desfiliação partidária natureza potestativa – i.e., quem opta por abandonar um partido fá-lo por sua vontade exclusiva, desencadeando efeitos na esfera jurídica de outrais entidade/s sem possibilidade de oposição desta/s –, não depende de qualquer aceitação (...).*»

No caso concreto, o que está em causa, em relação aos eleitos que se desvincularam da lista de “grupo de cidadãos eleitores” proposta a sufrágio, é, segundo a Consulta, “a criação de um grupo político de independentes”, em que os mesmos se integrariam para “assim terem, em conjunto, um tratamento igual ao dos restantes grupos

---

*2. Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido político nem ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou deixar de estar inscrito em algum partido legalmente constituído. (...).*»

A este propósito referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 2.ª ed., 1.º volume, Coimbra Editora, Coimbra, 1984, p. 284:

*«VI. O princípio da filiação única (n.º 2, 1.ª parte), ou da proibição de filiação partidária múltipla – que, formalmente, é uma limitação da liberdade de associação – compreende-se facilmente, tendo em conta a natureza e as funções constitucionais dos partidos políticos, que pressupõem uma individualidade político-ideológica distinta e exigem uma adequada transparência do sistema partidário. É essa também uma das razões que justificam a perda do mandato de quem, tendo sido eleito nas listas de um partido, venha a abandoná-lo e a inscrever-se noutra (...).*»

<sup>4</sup> Isso mesmo se conclui no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10.07.2003, Proc.º 01054/03 (acessível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e2351116bb5c2fed80256d67004dd88b?OpenDocument&ExpandSection=1>), cujo Sumário refere: «A integração como independente de um eleito por candidatura de um grupo de cidadãos e grupo de um partido político, não integra o fundamento da perda de mandato prevista na alínea c) do art. 8.º da Lei 27/96 de 1-8».

*políticos*”, ou seja não está em causa uma nova filiação partidária daqueles eleitos, mas a sua associação dentro da assembleia de freguesia, em termos de organização e funcionamento do órgão e do “estatuto” a atribuir aos mesmos.

Embora não exista disposição legal especificamente para as freguesias, no âmbito dos “Grupos municipais” pode ler-se no artigo 46º-B da Lei n.º 169/99, de 18.09<sup>5</sup> (“Regime Jurídico dos Órgãos Autárquicos”):

**«Artigo 46º-B  
Grupos municipais**

**1- Os membros eleitos, bem como os presidentes de junta de freguesia eleitos por cada partido ou coligação de partidos ou grupo de cidadãos eleitores, podem associar-se para efeitos de constituição de grupos municipais, nos termos da lei e do regimento.**

2- A constituição de cada grupo municipal efectua-se mediante comunicação dirigida ao presidente da assembleia municipal, assinada pelos membros que o compõem, indicando a sua designação bem como a respectiva direcção.

3- Cada grupo municipal estabelece a sua organização, devendo qualquer alteração na composição ou direcção do grupo municipal ser comunicada ao presidente da assembleia municipal.

**4- Os membros que não integrem qualquer grupo municipal comunicam o facto ao presidente da assembleia e exercem o mandato como independentes»** (realce acrescentado).

No mesmo sentido deste preceito dispõe o artigo 2.º do Capítulo II (*Da Organização*) do Regimento da Assembleia de Freguesia [...] consulente:

*«1- A Assembleia de Freguesia (...) [consulente] organiza-se em grupos parlamentares em que se **agrupam os membros eleitos por cada força política** (grupos de cidadãos independentes e partidos).*

*2- Os membros eleitos em coligação dividir-se-ão por grupos parlamentares consoante o grupo de cidadãos ou partido por que tiverem sido indicados para essa coligação»* (realce e sublinhado acrescentados).

Acompanhamos, assim, considerando-a transponível para o caso concreto, a posição vertida no parecer referido pela entidade consulente (Parecer da CCDRC de 02.08.2016, Ref.<sup>a</sup> n.º DSAJAL 141/16, Responsável Ricardo da Veiga Ferrão<sup>6</sup>), na parte que se transcreve:

<sup>5</sup> Lei que “estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias”, com sucessivas alterações, a mais recente pela Lei n.º 7-A/2016, de 30.03.

<sup>6</sup> Acessível em: [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=2217&Itemid=45](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2217&Itemid=45).

*«(...) carece de lógica, pois que passando à qualidade de independentes, esses deputados não podem depois associar-se em grupo municipal - pois que os grupos assentam numa razão de identidade de ideias (ou de ideologia) e/ou defesa de objectivos comuns, (pro)posta a sufrágio, que não se coaduna com a independência. Daí que apenas sejam admitidos grupos municipais aglutinados com base em partidos, coligações de partidos ou grupos de cidadãos eleitores»<sup>7</sup>.*

Assim, parece-nos não ser possível, por carência de fundamento legal e regimental, a criação de um “agrupamento de independentes” ou (seguindo a designação adotada no Regimento) de *grupo parlamentar* formado pelos membros que tenham passado à situação de independentes.

**Resposta à 2.ª questão: «Não sendo permitida a criação do grupo político de independentes, como defendido no parecer acima identificado, como se processará a substituição de qualquer um dos 3 membros no caso de impossibilidade temporária de comparência em Assembleia de Freguesia? Será possível convocar o cidadão que ficou em 4º lugar da lista (...) para assumir o mandato?»**

Têm direito a ser eleitos para um cargo público os cidadãos indicados nas alíneas a) a d) do n.º I do artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14.08 (“Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais”, doravante designada por LEOAL)<sup>8</sup>.

Porém, nos termos do artigo 16.º da LEOAL, esses cidadãos só podem ser eleitos por intermediação de listas<sup>9</sup> a propor por *partidos políticos, coligações de partidos políticos constituídas para fins eleitorais, ou grupos de cidadãos eleitores*, sendo que, nos termos dos n.ºs 3 e 6 do referido artigo:

---

<sup>7</sup> Pode ainda ler-se no referido Parecer Jurídico da CCDRC que o que está em causa:

*«(...) é a liberdade de escolha de que o deputado municipal goza nesta matéria, que lhe permite ou integrar um grupo municipal ou não integrar nenhum, exercendo o seu mandato como independente.*

*Temos portanto que a existência ou não existência de um grupo municipal ou a inclusão ou não inclusão nele de um deputado municipal não depende de qualquer vontade partidária mas simplesmente da (livre) decisão de cada um dos deputados integrantes. A única limitação que a lei coloca é que cada grupo municipal integre apenas eleitos propostos pelo mesmo partido ou grupo de cidadãos eleitores. Daqui resulta, como atrás já se viu, que:*

*- a cada partido há-de corresponder apenas um grupo parlamentar (não podendo, portanto, haver desdobramentos do grupo parlamentar do mesmo partido)*

*- a cada grupo parlamentar há-de corresponder um só partido (não sendo admitidos grupos parlamentares mistos, integrados por deputados de diferentes partidos)*

*- no caso de coligações eleitorais podem os seus deputados (sem ser obrigatório) constituir um único grupo parlamentar, o qual, contudo não pode coexistir com grupos parlamentares dos partidos que formam a coligação».*

<sup>8</sup> Retificada pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12.10; e alterada pelas Lei Orgânica n.º 5-A/2001 de 26.11, Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29.08, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15.12, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, Lei n.º 72-A/2015, de 23.07, Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2.05, e Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2.05.

<sup>9</sup> Veja-se o disposto no artigo 11.º da LEOAL:

**«Artigo 16.º**  
**Poder de apresentação de candidaturas**

(...)

3- Nenhum cidadão eleitor pode ser proponente de mais de uma lista de candidatos para a eleição de cada órgão.

(...)

6- Ninguém pode ser candidato simultaneamente em listas apresentadas por diferentes partidos, coligações ou grupos de cidadãos».

Ora, dispõe o n.º 3 do artigo 23.º da mesma LEOAL:

**«Artigo 23.º**  
**Requisitos gerais da apresentação**

(...)

3- A declaração de candidatura é assinada conjunta ou separadamente pelos candidatos, dela devendo constar, sob compromisso de honra, que não estão abrangidos por qualquer causa de inelegibilidade **nem figuram em mais de uma lista de candidatos para o mesmo órgão**, que aceitam a candidatura pelo partido, coligação ou grupo de cidadãos proponente da lista e que concordam com a designação do mandatário indicado na mesma.

(...))» (sublinhado e realce acrescentados).

Em relação às listas, dispõem os artigos 12.º e 14.º da LEOAL:

**«Artigo 12.º**  
**Organização das listas**

1- As listas propostas à eleição devem conter a indicação dos candidatos em número igual ao dos mandatos a preencher no respectivo órgão e de suplentes nos termos do n.º 9 do artigo 23.º<sup>10</sup>.

(...)

3- Os candidatos de cada lista consideram-se ordenados segundo a sequência constante da respectiva declaração de candidatura».

---

**«Artigo 11.º**  
**Modo de eleição**

Os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais (...) são eleitos por sufrágio universal, directo, secreto e periódico e por listas plurinominais apresentadas em relação a cada órgão, dispondo o eleitor de um voto singular de lista».

<sup>10</sup> Artigo 23.º/9 que dispõe que: «[a]s listas, para além dos candidatos efectivos, devem indicar os candidatos suplentes em número não inferior a um terço, arredondado por excesso».

#### «Artigo 14.º

##### **Distribuição dos mandatos dentro das listas**

1- Dentro de cada lista, os mandatos são conferidos aos candidatos pela ordem de precedência indicada na declaração de candidatura.

2- **No caso de morte ou doença que determine impossibilidade física ou psíquica, de perda de mandato ou de opção por função incompatível, o mandato é conferido ao candidato imediatamente seguinte na referida ordem de precedência.**

3- A existência de incompatibilidade entre as funções desempenhadas pelo candidato e o exercício do cargo para que foi eleito não impede a atribuição do mandato» (realce acrescentado).

Por outro lado, a Lei n.º 169/99, de 18.09, dispõe sobre a substituição dos membros dos órgãos das autarquias locais, conforme artigos 78.º e 79.º (este último por remissão do n.º 2 do artigo 78.º):

#### «Artigo 78.º

##### **Ausência inferior a 30 dias**

1- Os membros dos órgãos das autarquias locais podem fazer-se substituir nos casos de ausências por períodos até 30 dias.

2- A substituição obedece ao disposto no artigo seguinte e opera-se mediante simples comunicação por escrito dirigida ao presidente do órgão respectivo, na qual são indicados os respectivos início e fim».

#### «Artigo 79.º

##### **Preenchimento de vagas**

1- As vagas ocorridas nos órgãos autárquicos são preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga.

2- Quando, por aplicação da regra contida na parte final do número anterior, se torne impossível o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo mesmo partido, o mandato é conferido ao cidadão imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação».

Da formulação do n.º 1 do artigo 78.º – *podem fazer-se substituir* –, e do n.º 2 subsequente – *opera-se mediante simples comunicação por escrito dirigida ao presidente do órgão respetivo, na qual são indicados os respetivos início e fim* – retira-se que a substituição é uma faculdade legalmente conferida aos membros dos órgãos das autarquias locais, que, assim, podem recorrer a essa possibilidade quando estejam reunidos os pressupostos para o efeito, ou seja, conforme parte final do mesmo preceito, «*nos casos de ausências por períodos até 30 dias*». E como nos termos do artigo seguinte (que dispõe sobre “preenchimento de vagas”), a substituição se faz «*pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão*

imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga», o sentido da lei é sobretudo o de proporcionar que se mantenha no órgão a representação dessa lista ou coligação<sup>11</sup>, já que por essa via não perde, em virtude da ausência do membro a substituir, em número e capacidade de representação no órgão<sup>12</sup>.

Assim, deve distinguir-se a situação de liberdade de escolha de que o membro possa gozar nesta matéria, que lhe permite integrar ou não um grupo parlamentar<sup>13</sup>, ou de, desvinculando-se da formação política pela qual concorreu, exercer o seu mandato como independente, da situação de ter concorrido através de uma lista – de um grupo de cidadãos eleitores, no caso – cuja representação os eleitores escolheram<sup>14</sup>.

Assim, as vagas que ocorram no órgão autárquico devem ser preenchidas de acordo com a ordem de precedência da lista que concorreu às eleições.

**Resposta à 3.ª questão: «A resposta à questão acima manter-se-á no caso de haver renúncia de mandato do membro que entretanto passou à situação de independente, passando a assembleia de freguesia a funcionar com 20 membros?»**

Nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na sua redação atual:

### «Artigo 11º

<sup>11</sup> Caso tal seja possível, cfr. n.º 2.

<sup>12</sup> Bem como favorecer a existência de quórum.

<sup>13</sup> Sem prejuízo do que se disse anteriormente em relação à impossibilidade de constituição de um grupo parlamentar de independentes.

<sup>14</sup> Pode ler-se em parecer desta Divisão de Apoio Jurídico:

«Os eleitos locais exercem o seu mandato com autonomia relativamente aos partidos políticos (ou coligações ou grupos de cidadãos eleitores) que os propuseram nos termos da Lei Eleitoral para as Autarquias Locais, através da sua inclusão nas listas de candidatos postas a sufrágio.

Dito de outra forma, quem é eleito para exercer o mandato é uma determinada pessoa e não um dado partido (ou coligação, ou grupo de cidadãos), assistindo a essa mesma pessoa a liberdade – a todos reconhecida constitucionalmente – de poder deixar de militar ou simpatizar com o partido que o propôs à eleição, sem que essa circunstância tenha reflexo no mandato para que foi eleito.

Por outro lado, as listas de candidatos apresentadas – de que não é permitida a alteração depois de admitidas definitivamente pelo tribunal no âmbito do processo eleitoral –, são importantes na medida em que determinam, nos termos dos arts 78.º e 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, quem substitui um eleito local e quem é chamado a preencher uma vaga que ocorra nos órgãos autárquicos diretamente eleitos.

Em conformidade com o que se deixa sumariamente exposto, é irrelevante para a aplicação dos artigos agora citados ter-se verificado a “desvinculação” de membros da assembleia de freguesia do partido que os propôs a sufrágio e, logo:

- o membro da assembleia de freguesia que esteja ausente por período até 30 dias pode fazer-se substituir pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem a respetiva lista;

- o regresso de um membro da assembleia ditará a saída do último elemento que integrou este órgão a partir da mesma lista».

### **Alteração da composição**

*I- Os lugares deixados em aberto na assembleia de freguesia, em consequência da saída dos membros que vão constituir a junta, ou por morte, renúncia, perda de mandato, suspensão ou outra razão, são preenchidos nos termos do artigo 79º».*

Remete o artigo 11.º para o artigo 79.º da mesma Lei, *supra* citado, pelo que a conclusão será a mesma da resposta anterior, ou seja, também aqui a “identificação” com a lista do *grupo de cidadãos eleitores* proponente a sufrágio é essencial para o preenchimento dos lugares deixados em aberto na assembleia de freguesia, designadamente em decorrência de suspensões, renúncias ou perdas de mandato.