

ASSUNTO:	Assembleia de Freguesia. Grupos de eleitos locais.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_1718/2026
Data:	10/02/2026

Pelo Presidente da Assembleia de Freguesia foi solicitado parecer sobre o seguinte:

“A Assembleia de Freguesia (AF) de (...), foi instalada no dia 31.10.2025 (...), tendo na mesma data a Sessão de tomado de Posse os membros da AF eleitos, eleição dos Vogais da Junta de Freguesia (JF), preenchidos os cinco lugares em aberto e eleita a Mesa da AF.

Via correio eletrónico (...), (doc. Vários para preparação próxima Assembleia de Freguesia), informamos os membros da AF da distribuição de cargos, bem como os respetivos Pelouros, dos Vogais da JF.

No mesmo correio e dada a necessidade de realizar a quarta Sessão Ordinária da AF e de convocar a Conferência de Líderes, chamamos a atenção para o Artigo 8º do Regimento, sobre Grupos Parlamentares, nomeadamente o seu número dois que diz «A constituição de cada grupo parlamentar efetua-se mediante comunicação escrita dirigida ao Presidente da Assembleia de Freguesia, assinada pelos membros que o compõem, indicando a sua designação, bem como o respetivo porta-voz.».

Terminávamos o correio chamando a atenção que «No caso de não cumprimento no preceituado, na sua totalidade, no n.º 2 do Artigo 8.º, até ao próximo dia 13 de dezembro (sexta-Feira), impossibilitará de convocar os faltosos para a Conferência de Líderes.» (...)

Enviado o correio eletrónico, os Deputados do Partido (...), bem como o Deputado único do Partido (...), deram conta do seu Grupo Parlamentar, bem como indicaram o respetivo Porta-voz.

Os cinco Deputados Eleitos pela Coligação Juntos por (...), não deram cumprimento ao solicitado pelo correio referido. Assim sendo, convocamos os Porta-voz dos Partidos que indicaram o respetivo Porta-voz e por desconhecimento do mesmo da Coligação concorrente às eleições, não foi convocado nenhum elemento.

Assim, gratos ficaríamos pelo favor de emitirem Parecer sobre este assunto, nomeadamente com a eventual continuidade de não cumprimento do Regimento por parte da Coligação concorrente que, salvo melhor opinião, se desfaz no termo das eleições.

A nossa posição como Mesa da Assembleia de Freguesia e atendendo que a Coligação não cumpriu com o preceituado no artigo 8.º, não indicando o nome do Grupo Parlamentar, nem tão pouco o seu Porta-voz, continuaremos sem convocar o Grupo para as Conferências de Líderes.”

Cumpre, assim, informar:

I

No âmbito da organização e funcionamento das assembleias de freguesia, não se encontra prevista na lei a possibilidade de constituição de grupos políticos, mediante a associação de eleitos desse órgão, contrariamente ao que sucede no caso das assembleias municipais.

Com efeito, a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (na redação atual) prevê no seu artigo 46.º-B o seguinte:

“Artigo 46.º-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.”

Esta norma legal aplica-se exclusivamente às assembleias municipais.

De igual modo, também no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL – aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; na redação atual), a única referência a esta forma de associação de eleitos locais de órgão deliberativo surge integrada no âmbito do funcionamento da assembleia municipal (cf. alínea e) do n.º 1 do artigo 29.º).

Como defende a CCDR Centro, relativamente aos grupos municipais, ***“a sua constituição não se apresenta, à face da lei, como uma obrigação, pelo que também não pode ser imposta pelos regimentos.”***¹; entendimento, este, na senda de Jorge Miranda (em termos constitucionais e a propósito do funcionamento da Assembleia da República), para quem ***“a constituição de um grupo parlamentar é uma faculdade, não uma necessidade.”***².

¹ No parecer ref.º DSAJAL 141/16 de 2/08/2016, acessível em <https://www.ccdrc.pt/pt/34221/>

² Em *“Direito Constitucional III – Integração Europeia, Direito Eleitoral, Direito Parlamentar”*, AAFDL Editora 2001, pág. 235

II

Os órgãos colegiais podem adotar o seu regimento no quadro das normas legais e estatutárias aplicáveis – conforme previsto no n.º 3 do artigo 20.º do Código do Procedimento Administrativo.

Um regimento consiste num instrumento regulamentar administrativo “*que se destina a disciplinar a organização e, ou, o funcionamento de um órgão colegial. Normalmente, o regimento não dispõe de normas inter-relacionais, esgotando os seus efeitos no interior do próprio órgão. Trata-se, portanto, de uma espécie de regulamento interno, já que não se destina a regular relações entre sujeitos. (...) Enquanto o poder regulamentar externo se fundamenta no princípio da legalidade, exigindo previsão legal expressa, a competência para elaborar o regimento fundamenta-se no poder de auto-organização do próprio órgão colegial. Em todo o caso, o n.º 3 do artigo 20.º do Código do Procedimento Administrativo admite, expressamente, que os órgãos colegiais têm o poder de elaborar o seu próprio regimento.*”³

Compete à assembleia de freguesia elaborar e aprovar o seu regimento, de acordo com o fixado na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do RJAL.

Cabe à mesa da assembleia de freguesia deliberar sobre as questões de interpretação e de integração de lacunas do regimento, no exercício da competência consagrada na alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º do RJAL.

Estamos, portanto, no âmbito de uma opção regimentar tomada por esta assembleia de freguesia, enquanto órgão colegial deliberativo, no exercício do seu poder regulamentar interno de disciplina da organização e funcionamento das suas sessões e reuniões e da participação dos seus membros – nomeadamente, ao abrigo do previsto no n.º 3 do artigo 20.º do Código do Procedimento Administrativo e do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do RJAL – que contempla a possibilidade de os eleitos locais deste órgão se aglutinarem com base nos partidos, coligações de partidos ou grupos de cidadãos eleitores cujas candidaturas integravam.

III

Em causa está a seguinte norma do Regimento desta assembleia de freguesia (cf. artigo 8.º):

“Artigo 8º - Grupos Parlamentares

³ Conforme definição constante do Lexionário do Diário da República, disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/regimento>

- 1 - Os membros eleitos por cada partido, coligação de partidos ou grupo de cidadãos eleitores podem associar-se para efeitos de constituição de grupos parlamentares, nos termos da lei e do Regimento.*
- 2 - A constituição de cada grupo parlamentar efetua-se mediante comunicação escrita dirigida ao Presidente da Assembleia de Freguesia, assinada pelos membros que o compõem, indicando a sua designação, bem como o respetivo porta-voz.*
- 3 - Cada grupo parlamentar estabelece a sua organização, devendo qualquer alteração na composição ou do porta-voz do grupo ser comunicada ao Presidente da Assembleia de Freguesia.*
- 4 - Os membros eleitos em listas não partidárias poderão integrar grupos parlamentares, desde que aceites por estes, através de comunicação escrita à Mesa da Assembleia, acompanhada de declaração do membro em causa.*
- 5 - A integração referida no número anterior terá efeitos a partir da sessão seguinte à da apresentação da comunicação escrita referida no número anterior.*
- 6 - Os membros que não integrem qualquer grupo parlamentar comunicam o facto ao Presidente da Assembleia e exercem o mandato como independentes."*

O preceituado neste artigo 8.º, mormente no seu n.º 1, salvaguarda a natureza facultativa da constituição de grupos políticos de eleitos locais, e o n.º 6 deste artigo 8.º do Regimento segue a redação do n.º 4 do Artigo 46.º-B da Lei n.º 169/99.

Apesar de este Regimento conter diversas previsões que aludem ao que denominam de "*Conferência de Líderes*", não define nem concretiza em que consiste e como funciona essa estrutura, ficando, contudo, claro que da forma como aquelas normas estão redigidas acaba por resultar uma obrigatoriedade da constituição de grupos de eleitos locais.

Na falta de previsão regimental que a defina e discipline, parece-nos que essa "*Conferência de Líderes*" consiste numa comissão, de natureza genérica e permanente, constituída ao abrigo da competência do órgão deliberativo da freguesia, estabelecida na alínea c) do n.º 1 do artigo 10.º do RJAL, de acordo com a qual lhe compete "*Deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para o estudo de matérias relacionadas com as atribuições da freguesia e sem prejudicar o funcionamento e a atividade normal da junta de freguesia*".

Em conclusão,

Apesar de a assembleia de freguesia poder, no âmbito do seu poder de elaborar o respetivo regimento (ao abrigo do previsto no n.º 3 do artigo 20.º do Código do Procedimento Administrativo e do disposto na

alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do RJAL), prever a possibilidade de os membros desse órgão colegial se associarem em grupos políticos - conforme os partidos, coligações de partidos ou grupos de cidadãos eleitores pelos quais foram eleitos -, não nos parecer ser legítimo, desde logo por ausência de disposição legal habilitante, que imponha que tal aconteça e, muito menos, que restrinja a liberdade de participação, no funcionamento do órgão, aos eleitos locais que não o pretendam fazê-lo ou que, tão somente, ainda não o tenham feito.

Encontra-se, portanto, obrigada esta assembleia de freguesia, e também a sua mesa no exercício das respetivas competências, a respeitar a natureza facultativa da criação de grupos de eleitos locais dos órgãos deliberativos, conforme decorre do expressamente estabelecido no artigo 46.º-B do RJAL que consagra essa possibilidade no âmbito do funcionamento das assembleias municipais.

Assim, importa que mesa da assembleia de freguesia, no exercício das suas competências, proceda a uma interpretação e aplicação do Regimento que salvaguarde essa natureza facultativa da constituição e associação dos eleitos locais deste órgão em grupos e, principalmente, que garanta a plena igualdade de direitos e liberdade de exercício do mandato autárquico aos eleitos locais que não pretendam associar-se em grupos.

Parece-nos, igualmente, que esta assembleia de freguesia deve proceder a uma revisão do seu Regimento para garantir que da aplicação das suas diferentes normas fique sempre salvaguardada a natureza facultativa da constituição de grupos de eleitos locais, nomeadamente densificando o conceito da “Conferência de Líderes” que ali está prevista e regulando-a de modo que nenhum eleito local do órgão fique prejudicado no exercício dos seus direitos pela eventual circunstância de não estar associado a um desses grupos.

No caso em concreto, e para assegurar o que atrás defendemos, somos de opinião que deve a mesa da assembleia notificar os eleitos pela referida candidatura apresentada por grupo de cidadãos independentes para que se façam representar naquela “Conferência de Líderes”, garantindo-lhes, sem exceção, a igualdade de direitos no exercício do seu mandato como membro deste órgão deliberativo, devendo adotar todas as diligências que se verifiquem como adequadas e necessárias para tal.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.