

<b>Parecer n.º</b>	DSAJAL 187/18
<b>Data</b>	27 de junho de 2018
<b>Autor</b>	Ricardo da Veiga Ferrão

<b>Temáticas abordadas</b>	Assembleia municipal Grupos municipais Único representante de partido político Único representante de grupos de cidadãos eleitores Regime
----------------------------	---

---

Notas

Solicita o Presidente da Assembleia Municipal da ..... [N], por ofício n.º ....., de .... de ..... de 2018, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

Junto remeto a V. Exa. cópia do requerimento apresentado pelos únicos representantes do PCP, do CDS, PNT nesta Assembleia Municipal, no qual requerem que, em sede de revisão do Regimento, lhes sejam conferidos os mesmos poderes e direitos de um Grupo Municipal.

Em face do exposto solicito a V. Exa. o obséquio da emissão do competente parecer jurídico.

Como nele se refere, acompanhava o ofício um requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia Municipal em causa, do seguinte teor:

Ex.mo Senhor Presidente da Assembleia Municipal de ..... [N].

Dr. ....

[A], Deputado Municipal e Único Representante do Partido PCP, [B], Deputada Municipal e Única Representante do Partido CDS-PP, [C], Deputada Municipal e Representante do PNT, vêm mui respeitosamente junto de V. Exa., e na sequência de reuniões tidas pela Comissão de Revisão do Regimento da Assembleia Municipal de ....., expor e requer a V. Exa., que se digne a solicitar parecer jurídico à CCDRC,

O que fazem nos termos e com os seguintes fundamentos:

- Aos Únicos Representantes de um Partido deverá ser conferido o uso pleno dos poderes e direitos atribuídos aos restantes elementos eleitos, constituídos ou não em Agrupamentos Políticos na Assembleia, conforme prevê a legislação.
- Os ora subscritores, Deputados Municipais, não se integram na figura de Grupo Municipal, pois segundo o parecer da CCDR, n.º 141/16, de 02-08.2016, a existência de um grupo municipal pressupõe a pluralidade de deputados (no mínimo dois), sendo que a cada partido há-de corresponder apenas um grupo (não podendo, portanto, haver desdobramentos do mesmo partido) e a cada grupo há-de corresponder um só partido,
- Do mesmo modo, também não exercem o mandato como deputados independentes, uma vez que foram eleitos por uma lista da qual não se desvincularam, mantendo-se em representação de um partido ou de uma lista de cidadãos eleitos.
- Em face do exposto, os Exponentes deverão ser considerados únicos representantes de partido/lista de cidadãos eleitores.

- Porém, nem o RAMA nem o RJOA prevêm a figura de "Único Representante de Partido", ao contrário do que acontece com o Regimento da Assembleia da República (RAR).
- Esta lacuna normativa deverá ser obrigatoriamente suprida com a revisão do RAMA, a fim de o conformar com o princípio constitucional do direito de oposição democrática, constante do artigo 114.º da Constituição da República Portuguesa.
- E em consequência os Exponentes/Requerentes, [A] e [B], deverão passar a ser considerados como Únicos Representantes de um Partido designadamente PCP e CDS-PP respectivamente, e [C] como Única Representante de uma lista de cidadãos eleitores PNT.
- Entendem os Exponentes/Requerentes que aos únicos representantes de um partido ou lista de cidadãos eleitores deverão ser conferidos os mesmos poderes e direitos de um grupo Municipal e bem assim a sua presença deverá ser obrigatória na conferência de Representantes/Líderes dos Grupos Municipais, com direito a voto.

NESTES TERMOS, DEVERÁ V. EXA., SOLICITAR PARECER JURÍDICO À CCDRC, NO SENTIDO DAQUELA ENTIDADE ESCLARECER SE OS REQUERENTES SÃO OU NÃO ÚNICOS REPRESENTANTES DE UM PARTIDO/LISTA DE CIDADÃOS ELEITORES E SE AOS MESMOS DEVERÃO SER CONFERIDOS OS PODERES E DIREITOS ATRIBUÍDOS AOS GRUPOS MUNICIPAIS, DESIGNADAMENTE CONFERINDO-LHES O DIREITO A ESTAREM PRESENTES NA CONFERÊNCIA DE REPRESENTANTES/LÍDERES DOS GRUPOS MUNICIPAIS, COM DIREITO A VOTO, MEDIANTE REMESSA DESTE REQUERIMENTO.

Tendo-se constatado que o pedido de parecer não era feito acompanhar de informação dos serviços, nos termos da al. a) do n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 314/2010, de 14 de Junho, foi a mesma solicitada por ofício DSAJAL .../18, de ... de ....., sendo recebida a ... de ..... de 2018, através de mail, resposta do Presidente da Assembleia Municipal do seguinte teor:

No seguimento da missiva que antecede, temos a probidade de dar provimento ao solicitado e novamente reiterar o pedido de prestação da V/ inestimável colaboração no sentido da emissão de Parecer, sobre as questões anteriormente colocadas, mormente no que tange à questão de saber se, em sede de revisão do Regimento da Assembleia Municipal (anexo ao ofício enviado anteriormente), deverão ou não ser conferidos aos **designados representantes únicos dos Partidos**, os mesmos poderes e direitos de um Grupo Municipal, como sejam os tempos de intervenção nas sessões da Assembleia Municipal e o eventual "direito a estarem presentes na conferência de representantes/líderes dos grupos Municipais, com direito a voto" .

Pergunta-se ainda, caso se entenda que têm direito a estar presentes na mencionada conferência, se os mesmos terão direito, nesse caso, a receber senhas de presença.

Assim e na senda do requisitado por V/ Exas. procede-se de seguida, ao enquadramento da situação, análise e solução proposta:

#### 1-ENQUADRAMENTO DA SITUAÇÃO

No evocado requerimento, os seus subscritores, representantes únicos de um Partido vieram pugnar que (e passamos a citar):

"Aos únicos Representantes de um Partido deverá ser conferido o uso pleno dos poderes e direitos atribuídos aos restantes membros eleitos, constituídos ou não em Agrupamento Políticos na Assembleia conforme prevê a legislação."

"Entendem os exponentes/Requerentes que aos únicos representantes de um partido ou lista de cidadãos eleitores deverão ser conferidos os mesmos poderes e direitos de um grupo Municipal e bem assim a sua presença deverá ser obrigatória na conferência de Representantes/Líderes dos Grupos Municipais, com direito a Voto."

#### 2-ANÁLISE

Os assinalados "Grupos Municipais" constituem uma novidade introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, ao acrescentar o artigo 46-B à Lei n.º 169/99, de "Onde aqueles passaram a ser expressamente consagrados na economia do funcionamento das assembleias municipais, num movimento de reforço das suas competências e poderes e de melhoria e aprofundamento do funcionamento desse órgão, importando para a realidade autárquica uma figura típica dos parlamentos e, como tal, também existente na Assembleia da República, aqui sob a designação bem conhecida {(e, por isso mais expressiva, de grupos parlamentares (...)).

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." [vide Parecer da CCDRC disponível 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).

#### 3-SOLUÇÃO

Somos de entendimento, conforme alegam os aludidos requerentes (e em nossa perspetiva muito bem), que aqueles enquanto representantes únicos de um Partido, não se integram na figura de "Grupo Municipal", de acordo aliás com o ilustre Parecer evocado supra, bem como no requerimento de que foram autores, porquanto a existência de um grupo Municipal pressupõe obviamente a pluralidade de deputados.

Assim somos de entendimento que os membros que não integrem qualquer grupo parlamentar comunicam o facto ao Presidente do Assembleia Municipal e exercerão

esse Direito como independentes.

Considerando que de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do evocado Regimento, "A Conferência dos Representantes dos Grupos Municipais é constituída pelo Presidente da Assembleia Municipal e por um Representante de cada Grupo Municipal partindo do pressuposto que os representantes únicos, não constituem um grupo municipal, é óbvio que em nossa modesta opinião, não terão efetivamente direito o estarem presentes na aludida Conferência dos Representantes e logicamente também não terão direito a receber quaisquer senhas de presença.

Todavia por mera cortesia tem-se vindo a convidar esses representantes para as reuniões da dita conferência de representantes, todavia em nosso modesto entendimento desse facto não resultam quaisquer direitos, nomeadamente o aludido direito às senhas de presença.

Tal como se exarou no Parecer da CCDRC acima identificado "Não se afigura como admissível a constituição de um grupo municipal de independentes, por tal carecer de lógica e de fundamento legal."

Pelo que em giza de conclusão somos de entendimento que não assiste qualquer direito aos deputados municipais que subscreveram o aludido requerimento, no entanto e a fim de darmos uma resposta fundamentada aos senhores deputados em causa, gostaríamos se dignassem comunicar-nos o V/ entendimento sobre a matéria.

## APRECIANDO

1. A questão que aqui ora é posta em análise prende-se ou resulta da possibilidade, agora admitida pela lei, da existência, nas assembleias municipais de *grupos municipais* (numa forma pretensamente paralela à dos "*grupos parlamentares*" da Assembleia da República) – aos quais, no caso ora em análise, são *regimentalmente* conferidos certos poderes de intervenção e direitos (*certas prerrogativas*) os quais não são reconhecidos aos "*membros não integrados em grupo municipal*" sejam eles **eleitos únicos** em lista de partidos políticos ou **presidente de junta** eleito em lista proposta por grupo de cidadãos eleitores para a respectiva assembleia de freguesia.

Neste contexto, reivindicam estes membros da assembleia municipal os mesmos poderes e direitos atribuídos aos grupos municipais (designadamente o de estarem presentes, com direito a voto, na *conferencia de representantes de grupos municipais*

prevista no regimento).

Esta é, pois, a questão: quando existam grupos municipais, qual o estatuto (direitos e prerrogativas) que podem/devem caber aos membros da assembleia municipal “*não integrados em grupo municipal*”, sejam eles *únicos representante de um partido político*<sup>1</sup> ou único presidente de junta eleito em lista proposta por grupo de cidadãos eleitores para a respectiva assembleia de freguesia?

ANÁLISE

## 2. OS GRUPOS MUNICIPAIS

### 2.1. GÉNESE

Como já se teve ocasião de dizer em anterior parecer<sup>2</sup>, os designados “*grupos municipais*” foi novidade trazida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, ao aditar um (novo e inovador) artigo 46.º-B à Lei n.º 199/99, onde aqueles passaram a ser expressamente consagrados na economia do funcionamento das assembleias municipais, num movimento de reforço das suas competências e poderes e de melhoria a aprofundamento do funcionamento desse órgão, importando para a realidade autárquica uma figura típica dos parlamentos e, como tal, também existente na Assembleia da

---

<sup>1</sup> Curiosa não deixa de ser a “*desconsideração*” estatutário-parlamentar que merecem os “*deputados não inscritos em grupo parlamentar*”, os quais, não obstante serem tão legitimamente eleitos pelo voto dos eleitores como todos os demais, - e em especial, os ditos “*único representante de um partido*”, contudo exercem o seu mandato como “*deputado não inscrito*”, expressão que, semanticamente e só por si, denuncia uma inferioridade de estatuto, e que na prática representa o afastamento do deputado de participação em decisões ou preparação de decisões fundamentais da assembleia – tudo isto apenas por “*independente*” ou seja, não integrado em grupo parlamentar partidário ou não ser eleito único de um partido.

Quer isto dizer que os partidos políticos asseguraram para si um duplo grau de intervenção e, fundamentalmente, de controlo da Assembleia da República. Em primeiro lugar no que toca ao *acesso à sua composição*, na medida em que os partidos, por via do seu poder *exclusivo* de apresentação de listas às eleições parlamentares, constituem *veículo único* para acesso à Assembleia da República, mesmo para cidadãos não inscritos nesses partidos (os ditos “*independentes*”) (vd. artigo 151.º, n.º 1, da Constituição). Em segundo lugar, quanto ao *exercício* do mandato de deputado, na medida em que ou este é exercido no quadro de um “*grupo parlamentar*” partidário ou como “*único representante de um partido*” – e assim usufruindo do *pleno* das prerrogativas parlamentares que possam caber a um deputado (como no primeiro caso) ou beneficiando de situação equiparável à de membro de grupo parlamentar (no segundo caso) - ou não o sendo, isto é, exercendo o mandato como *deputado independente* apenas lhe são constitucionalmente *assegurados direitos e garantias mínimos, nos termos do regimento* (vd. artigo 180.º, n.º 4, da Constituição).

<sup>2</sup> Parecer DSAJAL n.º 141/16, consultável 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)

República, aqui sob a designação bem conhecida (e, por isso, mais expressiva) de *grupos parlamentares*.

Constituem, assim, os “*grupos municipais*”, uma “*importação*” para o *mundo autárquico* das assembleias municipais, de típicos *mecanismos* de funcionamento parlamentar, realizada pela referida Lei n.º 5-A/2002<sup>3</sup>, sem cuidar, porém, das ineludíveis dissemelhanças e substanciais diferenças entre esses dois *mundos* - o que, ao não permitir, por tal, um paralelismo fácil e imediatista, ditaria, assim, a necessidade de que a lei lhe dispensasse as necessárias previsões normativas, pois que a actual disciplina legal, de tão sucinta, se revela manifestamente lacunar, o que levanta problemas práticos quase insolúveis e sem resposta.

Por outro lado, ocorrer à concisão (ou lacunas?) da lei através do recurso a mecanismos de interpretação e integração, visando suprir (mas que é, na verdade, *definir*) aquilo que devem ser opções fundamentais e sistémicas, plasmadas num regime (que deve ser) geral, comum e transversal (pelo menos quanto ao que respeite a um *mínimo denominador comum*) a todas as assembleias municipais, não parece constituir uma prática pertinente, tanto mais quanto essa definição estruturante cabe, em primeira e última linha, ao legislador por se tratar, afinal, de uma opção política quanto a conformações basilares dos órgãos do poder local.

---

<sup>3</sup> De entre as iniciativas legislativas que culminaram na aprovação da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, apenas a Proposta de Lei n.º 32/VIII, apresentada pelo governo de então, continha duas (novas) normas, a introduzir na Lei n.º 169/99, sobre grupos municipais, normas estas que constavam também do Projecto de Lei n.º 365/VIII, apresentado pelo CDS/PP. Em ambas as iniciativas legislativas as duas normas novas sobre grupos municipais eram o artigo 46.º-C, epígrafado precisamente de *Grupos Municipais*, e o artigo 46.º-D, com a epígrafe *Competências do grupo municipal*.

Porém, a redacção final que veio a ser aprovada pela Assembleia da República como Lei n.º 5-A/2002, apenas continha um artigo, o 46.º-C, (renumerado como artigo 46.º-B) mas com redacção diferente do das referidas proposta e projecto de lei, tendo sido eliminado o proposto artigo 46.º-D que continha as *competências* dos grupos municipais.

Deste modo, a lei passou a prever a existência de *grupos municipais*, mas nada disse quanto às suas competências, o que, no mínimo, se afigura algo insólito, caso tal queira significar a remessa da regulação de matéria tão fundamental e de natureza transversal, ou seja comum e geral, para a sede regimental, ou seja, regulamentar, de cada assembleia.

## 2.2. OS GRUPOS PARLAMENTARES

### 2.2.1. GÉNESE

*O aparecimento dos grupos parlamentares é coevo do Parlamento moderno, quer em Inglaterra após 1689, quer no resto da Europa a seguir à Revolução Francesa.*

*Assembleia simultaneamente unitária pela referência globalizante à comunidade política e pluralista de opiniões e interesses, o Parlamento tende a dividir-se em grupos, contrapostos entre si (...)<sup>4</sup>.*

*(...) é a partir da Revolução, com a introdução da ideia de Nação e do Deputado como seu representante é que se pode encontrar as origens modernas deste fenómeno, tanto mais que, se é verdade que as ordens constituíam uma reunião por grupos, não menos verdade é que representavam grupos sociais e a transformação dos Estados Gerais em Assembleia Nacional una e indivisível teve como consequência a abolição das ordens<sup>5</sup>|<sup>6</sup>.*

Diz-nos Jorge Miranda<sup>7</sup> que no plano da realidade constitucional, os grupos parlamentares

---

<sup>4</sup> JORGE MIRANDA, *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. 3, entrada *Grupo Parlamentar*, col. 131-132. Vd. igualmente JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Integração europeia, Direito Eleitoral, Direito Parlamentar*, 2001, pág. 234.

<sup>5</sup> Cfr. MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *Grupos parlamentares e partidos políticos: da autonomia à integração*, 2006, pág. 23.

<sup>6</sup> Sobre a génese dos modernos grupos parlamentares diz-nos MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *Grupos parlamentares...* cit, pág. 23-24: Em França, (...) no início da Constituinte de 1789, quando o Rei ordenou a reunião das três ordens, os Deputados sentaram-se misturados, sem qualquer distinção de opinião e (...) foram os representantes da nobreza e do clero - cerca de 150 - que no final de Agosto de 1789, se acantonaram num grupo compacto à direita do Presidente, para protestarem contra os votos da maioria e a eles se associaram cerca de oitenta membros do Terceiro Estado, inimigos das reformas. A partir de então, já não se tratou de uma aproximação dos Deputados em função das ordens a que pertenciam, mas sim em função das suas ideias; é neste posicionamento dos Deputados na Constituinte que se encontra a origem da distinção entre direita e esquerda que passou para o vocabulário político e ainda hoje agita as águas das ideias políticas.

A Convenção de 1793 preocupou-se com os perigos dos grupos e pareceu-lhe que sentando lado a lado os Deputados de um mesmo partido, alienavam a sua independência e, por esta razão, interdito aos membros dos dois conselhos de terem um lugar permanente na sala das deliberações, sendo os seus lugares sorteados todos os meses, não podendo um membro em nenhum caso e sob que pretexto for, ocupar durante o mês um outro lugar para além daquele que lhe coube. Esta situação perdurou até 1814, ano a partir do qual as leis e os regulamentos deixaram os Deputados livres de se sentarem como bem entendessem e a partir de então a tendência generalizou-se no sentido de se agruparem em função das suas ideias.

<sup>7</sup> JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III...* cit, pág. 234 e seg..



*são (a par das comissões eleitorais) uma das vias de formação dos partidos políticos; precedem, pois, os partidos. Pelo contrário, no plano da Constituição formal, é por os partidos no séc. XX se institucionalizarem que adquirem relevância os correspondentes grupos parlamentares; aqui os partidos precedem os grupos, têm neste uma sua expressão.*

*(...) durante o constitucionalismo liberal não terá sido muito nítido o significado dos grupos parlamentares em Portugal ... em face da fragilidade das instituições e da pouca estruturação dos partidos.*

*(...)*

*Seria apenas depois de 1975, na Assembleia Constituinte e na Assembleia da República, que se conheceriam verdadeiros grupos parlamentares idênticos aos dos demais países ocidentais e com estatuto bastante avançado.*

*(...)*

*Assim, (...) é no regimento da Assembleia Constituinte de 1975/1976 que pela primeira vez se vai falar de no Direito Português em grupos parlamentares. E a Constituição dar-lhes-á um tratamento específico<sup>8</sup>.*

### **2.2.2. ENTRE NÓS**

Entre nós, apesar de os *grupos parlamentares* não serem considerados órgãos da Assembleia da República, mas sim órgãos dos respectivos partidos *por mediatizarem a participação destes na Assembleia*<sup>9</sup>, a sua existência têm expressa consagração constitucional, dedicando-lhe a Constituição, especificamente, o seu artigo 180.º, onde, no seu n.º 2, lhes concede um vasto elenco de direitos de intervenção na vida parlamentar.

Mais do que isso, a Constituição reconhece igualmente a existência de *grupos parlamentares* na Assembleia Legislativa das regiões autónomas e dedica-lhes idêntico

---

<sup>8</sup> Sobre o surgimento em Portugal de grupos parlamentares vd., MANUEL BRAGA DA CRUZ, *Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária*, in *Análise Social*, vol. XXIV (100), 1988 (1.º), 97-125, pág. 99 e segs., e MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *Grupos parlamentares...* cit., pág. 68 e segs..

<sup>9</sup> JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III...* cit, pág. 238.

regime ao que prevê para os grupos parlamentares da Assembleia da República<sup>10</sup>.

Afigura-se que terá sido algo de semelhante a esta realidade que, como já se disse, a Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, ao aditar o novo artigo 46.º-B à Lei n.º 199/99, quis trazer para a realidade autárquica das assembleias municipais - mas, note-se, já não para as assembleias de freguesia – ainda que sem ter ponderado as eventuais especificidades autárquicas.

### 2.3. DUAS BREVES NOTAS

São precisamente essas especificidades que, aqui chegados e antes de prosseguir, levam à necessidade de fazer duas prévias notas, breves mas essenciais.

**2.3.1.** A primeira delas tem a ver com a necessidade de na análise ora em questão, se dever ter sempre presente a óbvia e substancial diferença existente entre um *parlamento* e um *órgão administrativo colegial*, ainda que electivo - ou seja, a matricial e fundante dissemelhança, mau grado (todas) as aparências, entre a Assembleia da República e uma assembleia municipal.

Sem nos determos numa análise *фина*, basta referir que à luz da Constituição da República, a Assembleia da República é considerada, no *arranjo* dos órgãos do poder político, com um *órgão de soberania*, lado a lado com o Presidente da República, o Governo e os Tribunais<sup>11</sup>, enquanto que a assembleia municipal é definida como o órgão deliberativo de cada autarquia local<sup>12</sup> – mesmo que a existência de autarquias locais seja constitucionalmente entendida como fazendo parte da *organização democrática do Estado*<sup>13</sup> e estas caracterizadas como a *pessoa colectiva territorial dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população respectiva*<sup>14</sup>, mas cuja conformação e competências são *definidas e*

---

<sup>10</sup> Artigo 232.º, n.º 4, da Constituição.

<sup>11</sup> Artigo 110.º, n.º 1 da CRP.

<sup>12</sup> Artigo 239.º, n.º 1 da CRP.

<sup>13</sup> Artigo 235.º, n.º 1 da CRP.

<sup>14</sup> Artigo 235.º, n.º 2 da CRP.

*reguladas por lei*<sup>15</sup>.

Posto isso, e não obstante os pontos de contacto - como sejam os referidos no artigo 116.º da Constituição<sup>16</sup> - por, em ambos os casos, se estar perante *assembleias*, há que ter como assente que nem todos os poderes funcionais que cabem à Assembleia da República nem toda a orgânica que a envolve são integralmente *exportáveis*, e muito menos ainda, replicáveis *quae tale* nas assembleias municipais.

**2.3.2.** A segunda nota prende-se com o facto, só por si suficientemente significativo e relevante, de a existência de *grupos parlamentares* encontrar assento e primeva previsão na própria Constituição da República, o que acontece *desde o início da sua vigência* - ou seja, os grupos parlamentares são constitucionalmente previstos desde a primeira versão da Constituição<sup>17</sup>, constante do Decreto de 10 de Abri de 1976.

Portanto, e contrariamente ao que acontece nas assembleias municipais, a existência de grupos parlamentares na Assembleia da Republica não constitui uma qualquer adventícia *invenção/inação* legislativa ou regimental trazida serodiamente à realidade pela normal decorrência da vida (parlamentar), mas, verdadeiramente, significa e incorpora a conformação constitucional do travejamento orgânico-funcional do Parlamento.

## **2.4. AS DISSEMELHANÇAS**

Vejamos agora se existe alguma diferença que justifique diferenciação entre grupos parlamentares e grupos municipais.

### **2.4.1. PARLAMENTO: NÚMERO FIXO, HOMOGENEIDADE, EXCLUSIVO PARTIDÁRIO**

A primeira e essencial diferença a assinalar nesta matéria é que a Assembleia da

---

<sup>15</sup> Artigo 237.º, n.º 1 da CRP.

<sup>16</sup> São eles o *livre acesso do público*, salvo as excepções legais, às reuniões das assembleias (n.º 1 do artigo 116.º da CRP), do *quórum de deliberação* (n.º 2 do artigo 116.º da CRP) e *contagem dos votos* (n.º 3 do artigo 116.º da CRP).

<sup>17</sup> Verdadeiramente os grupos parlamentares tiveram a sua primeira consagração normativa no Regimento da Assembleia Constituinte de 1975-76. Vd. JORGE MIRANDA, *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. 3, entrada *Grupo Parlamentar*, col. 133.

República é uma “*assembleia de partidos*”; não há deputados que não sejam eleitos através de um partido (ou mais precisamente “*através*” da sua “*inserção*” em uma lista eleitoral de um partido) mesmo aqueles que o sejam com o *estatuto de independente* (não formalmente filiados partidariamente) ou que posteriormente, ao longo da legislatura, se venham a tornar *deputados independentes* (por abandonando das hostes do partido – e, conseqüentemente, do seu grupo parlamentar<sup>18</sup>).

A Constituição, além de fixar o padrão numérico dos deputados – entre *o mínimo de cento e oitenta e o máximo de duzentos e trinta, nos termos da lei eleitoral* – e que todos eles serão *eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei* (plurinominais e/ou uninominais)<sup>19</sup>, sublinha que *todas as candidaturas (...) [para a eleição desses deputados serão] apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos*<sup>20</sup>.

#### **2.4.2. IDIOSINCRASIAS DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL – NÚMERO VARIÁVEL, INERÊNCIAS E HETEROGENEIDADE, CONCORRÊNCIA ENTRE PARTIDOS E GRUPOS DE CIDADÃOS**

Já na(s) assembleia(s) municipal(is), as coisas passam-se de forma algo diferente em diversos aspectos.

Em primeiro lugar, o número de membros de uma assembleia municipal é substancialmente inferior ao dos deputados parlamentares<sup>21</sup> - o que também não é de

---

<sup>18</sup> Mas não por mudança de partido ou, mais propriamente, por inscrição (filiação) em partido diferente daquele pelo qual se apresentaram a sufrágio, pois tal facto é causa de perda de mandato (artigo 160.º, n.º 1, al. c), da Constituição.

<sup>19</sup> Artigo 149.º, n.º 1, da Constituição.

<sup>20</sup> Artigo 151.º, n.º 1, da Constituição.

<sup>21</sup> Uma assembleia municipal poderá ter, no mínimo 15 membros eleitos (o triplo da mais curta composição possível do órgão executivo municipal) a que se juntam os presidentes das juntas, em numero variável, mas inferior a este. Exemplos limite são, por exemplo, municípios do Corvo em que não havendo órgãos da freguesia, a assembleia municipal é composta apenas por 15 membros ou o de Castanheira de Pera, no qual, havendo apenas uma freguesia, a assembleia municipal é composta por 16 membros.

O caso do município de Barcelos situa-se no outro extremo. Antes da reorganização das freguesias em 2013, tinha 89 freguesias, o que implicava uma assembleia municipal com 179 membros (89+90), tendo passado a ter 61 freguesias, constituindo-se uma assembleia municipal com 123 membros (61+62), ainda

estranhar, atento o órgão (a sua natureza), o território (da autarquia) e os eleitores em causa.

Por outro lado, e apesar da Constituição afirmar que *a assembleia [municipal] é eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respectiva autarquia*<sup>22</sup>, isso só mediatamente corresponde à verdade, pois que na realidade, a assembleia municipal é composta por dois diferentes “tipos” ou “grupos” de membros: **(a)** os *eleitos directamente* e **(b)** os *presidentes das juntas de freguesia* do município.

O critério constitucional da constituição das assembleias municipais tem uma dupla natureza, *numérica e material*: a assembleia municipal *é constituída por membros eleitos directamente* e por *presidentes de junta de freguesia*, sendo que aqueles não se ser *em número superior ao destes*<sup>23</sup>. Tal significa que a Constituição consagra que uma grande parte dos membros deste órgão autárquico sê-lo-ão *por via consequencial*, ou seja, *por inerência*, e não por para ele terem sido, directa ou indirectamente, (especificamente) eleitos<sup>24</sup>.

Em bom rigor, e à luz do critério constitucional, o número de membros da assembleia municipal *directamente eleitos* é determinado (em primeira linha) pelo número de membros *por inerência*: aqueles não-de ser em número superior em 1 ao número

---

assim, um número bem superior ao dos membros da assembleia municipal de Lisboa – 75 membros (24 presidentes de junta + 51 eleitos).

Como se constata, mesmo na situação limite de Barcelos, o número de membros da assembleia municipal era, ainda assim, substancialmente inferior ao do número de deputados, mesmo que isso não deixasse de significar uma desproporcionada sobre-representação, atento o território e (número de) eleitores em causa.

Porém, e como se vê, a determinação do número concreto de membros de cada assembleia municipal constituirá sempre uma operação casuística – já para não falar no facto de a variação do número de eleitores poder determinar a variação do número de membros da camara municipal, com reflexo no número de membros eleitos para a assembleia municipal.

<sup>22</sup> Artigo 239.º, n.º 2, da Constituição.

<sup>23</sup> Artigo 251.º da Constituição. Este critério encontra-se transposto na lei no n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

<sup>24</sup> Não se afigura lógico sustentar que uma candidatura a uma assembleia de freguesia vise, em primeira linha, ou seja, tenha como objectivo imediato ou mesmo mediato, a obtenção de um lugar na assembleia municipal.

destes<sup>25</sup>. É certo que também eles foram (directamente) eleitos; mas foram-no, não para a assembleia municipal, mas sim, para um diferente órgão, a partir de um menor colégio eleitoral (menor número de eleitores) e que representa (ou corresponde) apenas a uma parcela do território (da circunscrição) eleitoral da assembleia municipal e, portanto, do colégio eleitoral municipal. Tão pouco tais membros foram (indirectamente) eleitos por qualquer colégio, para integrar a assembleia municipal. Integram-na exclusivamente por inerência constitucionalmente fixada. Ora isto há-de ter algum significado e consequência.

A este quadro junta-se ainda um outro e fundamental facto: o de os partidos políticos não terem, na eleição da assembleia municipal, o *monopólio*<sup>26</sup> da *intermediação eleitoral*, na medida em que *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*<sup>27</sup> (sublinhado nosso).

## 2.5. OS GRUPOS MUNICIPAIS - DIFICULDADES

Tendo presente o quadro que fica atrás descrito, não pode deixar de se considerar que ele há-de influir - e em muito - na conformação que se possa fazer dos *grupos municipais* nas assembleias municipais.

A questão coloca-se, desde logo, em saber se os grupos municipais podem ou devem ser considerados, *similia similibus*, como “*grupos parlamentares*” - o que é por dizer, se são como que seus “*alter egos*” ou “*avatars*” – com um regime em tudo a eles paralelo, ou se, antes, mesmo que denominados de “*grupos*”, tal não é razão para que se possa fazer uma *importação* total do estatuto e do regime dos grupos parlamentar *quae tale* para as assembleias municipais, mesmo que introduzindo-lhe algumas

---

<sup>25</sup> Contudo, na prática, ao critério constitucional de determinação da composição da assembleia municipal, junta-se ainda um outro critério, agora de natureza legal: o número de membros eleitos tem que ser (também) igual ao triplo do número de membros da câmara municipal (art.º 42, n.º 2, da Lei n.º 169/99).

<sup>26</sup> Sobre o surgimento do monopólio eleitoral partidário logo na Constituinte vd., MANUEL BRAGA DA CRUZ, *Sobre o Parlamento português...* cit., pág. 101.

<sup>27</sup> Artigo 239.º, n.º 4, da Constituição.

adaptações.

Na verdade, se os grupos parlamentares, ainda que constitucionalmente previstos como uma estrutura parlamentar, são, na sua essência, *órgãos dos partidos*<sup>28</sup>, verdadeiros *instrumentos do partido no Parlamento*, onde assumem duas essenciais funções, de *coordenação dos deputados* e de *representação do partido* nos órgãos de direcção do Parlamento, nas comissões e noutras estruturas parlamentares<sup>29</sup>, certo é que as assembleias municipais, ainda que *assembleias*, não são, contudo, *parlamentos*, mas antes, isso sim, *órgãos deliberativos*<sup>30</sup> do poder local municipal que *visam a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas*<sup>31</sup> - logo órgãos administrativos.

Por outro lado, contrariamente ao que acontece com o parlamento, os partidos políticos não têm, quanto às assembleias municipais, o exclusivo da mediação eleitoral. E não têm esse exclusivo por duas óbvias razões. A primeira tem a ver com o facto de, como já vimos, cerca de metade do número de membros da assembleia o serem *por inerência* - caso dos presidentes das juntas de freguesia do município. A segunda resulta do facto de os designados *grupos de cidadãos* não serem nem poderem ser (ficcionalmente) considerados como partidos políticos ou algo de semelhante.

Pela primeira das apontadas razões não pode deixar de se considerar que a assembleia municipal é o órgão não só onde as freguesias trazem para o município os seus problemas, inquietações e anseios, mas também aquele onde elas representam perante as propostas da câmara municipal, designadamente em matéria orçamental, financeira, fiscal, de planeamento, urbanística, regulamentar, competencial, e muitas outras, a sua posição e as suas concordâncias e discordâncias.

Por tal e para tal, e porque as diversas freguesias de um mesmo município podem ter

---

<sup>28</sup> Sobre este aspecto, *vd.*, MANUEL BRAGA DA CRUZ, *Sobre o Parlamento português...* cit, pág. 107, e JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III...* cit, pág. 238.

<sup>29</sup> Sobre a natureza e funções dos grupos parlamentares *vd.*, MANUEL BRAGA DA CRUZ, *Sobre o Parlamento português...* cit., pág. 107 e segs..

<sup>30</sup> Artigo 239.º, n.º 1, e artigo 251.º da CRP.

<sup>31</sup> Artigo 235.º, n.º 2 da CRP.

entre si, desiguais necessidades, diversas aspirações, legítimas divergências e conflituantes interesses – mesmo que não se fundem nem se confundam com bairrismos ou antagonismos folclóricos, obsoletos e desprovidos de racional justificação - não podem os respectivos presidentes, se eleitos em listas do mesmo partido nas diferentes freguesias, acabar indiferenciadamente integrados, conjuntamente com os outros presidente de junta e os demais membros directamente eleitos, na (típica e tradicional) disciplina *aplanadora* dos “grupos”, no caso, de um mesmo *grupo municipal*, pela qual acabam por ser veiculadas, de modo unitário e uniformizador, como é natural, posições (locais) do respectivo partido, mas sem ter em conta a matização, de *filigrana autárquica*, dada pelos vários mas substanciais aspectos que, neste campo, tornam por (formal e) aparentemente igual o (substancialmente) diferente.

A segunda invocada razão prende-se com o facto de os grupos parlamentares apresentarem, como já antes se referiu, uma incindível e profunda ligação com os partidos a que pertencem (ou, a que os seus membros pertencem...) e dos quais, em geral, constituem órgãos ou estruturas, previstas em normas estatutárias ou organizatórias<sup>32</sup>. Ora, os grupos de cidadãos não são, nem podem ser tidos como, um partido, um *para-partido*, um *partido local* ou como uma qualquer espécie de associação ou agrupamento político – porque nem jurídico-eleitoralmente nem substancialmente o são.

A génese das candidaturas dos grupos de cidadãos eleitores teve assento no artigo 246.º, n.º 2, da Constituição, na sua redacção originária, ainda que unicamente quanto às eleições para a assembleia de freguesia. Essa possibilidade era aparentemente generalizada a todos os órgãos autárquicos pela al. b) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro<sup>33</sup>, mas logo desmentida pelos

---

<sup>32</sup> Relativamente a este ponto, *vd.*, MANUEL BRAGA DA CRUZ, *Sobre o Parlamento português...* cit, pág. 107, e também MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *Grupos parlamentares...* cit, pág. 68 e segs..

<sup>33</sup> O Decreto-Lei n.º 701-B/76 de 29 de Setembro, aprovou o (primeiro) *regime eleitoral dos órgãos das autarquias locais* para prover à realização das primeiras eleições autárquicas realizadas após a entrada em vigor da Constituição de 1976.



artigos 22.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 701-A/76, da mesma data<sup>34</sup>.

Dizia-se então no n.º 1 desse artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76 que *as listas para a eleição dos órgãos representativos das autarquias locais [pudessem ser] (...) apresentadas (...) pelos órgãos dos partidos políticos estatutariamente competentes [ou] (...) por grupos de cidadãos eleitores nos casos em que a lei os admite*, o que nos colocava perante duas distintas (e diferenciadas) entidades político-eleitorais: os *partidos políticos* - específicas entidades (de natureza associativa<sup>35</sup>) previstas na Constituição<sup>36</sup>, institucionalizadas de acordo com a lei<sup>37</sup>, com especial e específica natureza jurídica e com o funcionamento e financiamento sujeitos a disciplina e escrutínio legal e judicial próprios<sup>38</sup>, constitucionalmente considerados como *mediadores exclusivos e monopólicos* entre os cidadãos e os órgãos representativos do poder político<sup>39</sup> - e os ditos *grupos de cidadãos eleitores* - concretizações e expressão imediata do *direito* (individual, ou seja, de cada cidadão enquanto tal) *de participação política* que a Constituição reconhece a todos os cidadãos como um *direito fundamental*<sup>40</sup>. Porém, a admissibilidade constitucional de os grupos de cidadãos eleitores poderem concorrer a todos os demais órgãos autárquicos para além da

---

O referido n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, dispunha que *as listas para a eleição dos órgãos representativos das autarquias locais [pudessem ser] (...) apresentadas (...) pelos órgãos dos partidos políticos estatutariamente competentes [ou] (...) por grupos de cidadãos eleitores nos casos em que a lei os admite*.

<sup>34</sup> Não obstante um aparente princípio geral de admissibilidade de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores, certo é que norma os restringia aos *casos em que a lei os admite*. Ora, até 2001, o Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de Setembro, reservou para os partidos políticos o exclusivo da apresentação de candidaturas à assembleia municipal e à câmara municipal (artigos 22.º e 33.º, respectivamente), só abrindo a porta à existência de listas de cidadãos eleitores quanto às assembleias de freguesia (artigos 5.º, n.º 2), limitação esta que lhe conferiu diminuta ou quase inexistente expressão eleitoral.

<sup>35</sup> Que não se confundem com as associações.

<sup>36</sup> Artigo 51.º da Constituição.

<sup>37</sup> A disciplina basilar dos partidos políticos encontra-se contida, ainda que não exclusivamente, na *Lei dos Partidos Políticos*, Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, alterada pelas Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio, e Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de Abril.

<sup>38</sup> Artigo 51.º da Constituição.

<sup>39</sup> Artigo 114.º e 151.º da Constituição.

<sup>40</sup> Artigo 48.º, n.º 1, da Constituição. Esta norma constitucional e o direito nela consagrado são produto da primeira revisão constitucional, contida na Lei Constitucional n.º 1/82.

assembleia de freguesia só passou a ser possível após a revisão de 1997<sup>41</sup>.

Ora não será incorrecto dizer que os *grupos de cidadãos eleitores* são conjuntos (inorgânicos) de cidadãos que transitoriamente se *agrupam* (apenas) com o objectivo de propor e apoiar, fora do âmbito dos partidos políticos, listas de cidadãos como candidatos às eleições para os órgãos das autarquias locais<sup>42</sup>. Por isso, realizado o acto eleitoral, cessa a finalidade que a lei pressupõe para a existência destes grupos de cidadãos, apenas subsistindo a lista proposta a eleição para efeitos de substituição de candidatos nas situações em que tal seja previsto na lei.

De tudo isto e no quadro legal actual não é, pois, possível extrair outros efeitos que não apenas estes, em especial aquele de se pretender perpetuar e institucionalizar, como estruturas políticas locais, estes *grupos de eleitos* locais (mas não os grupos de cidadãos que os propuseram e apoiaram...), considerando a sua alegada independência dos partidos como o *cimento político* ou *ideologia* que serve de traço de união aos membros do grupo e motor da sua acção – o que, em si mesmo, parece contraditório na sua própria essência.

De todo o modo, e no estágio actual da ordem jurídica, tais grupos nunca poderão ser considerados como *partidos políticos*, desde logo porque a lei exige que estes tenham carácter nacional<sup>43</sup> e os grupos de cidadãos, por sua própria natureza, apenas podem ter dimensão paroquial ou municipal.

Ora é esta mistura de realidades eleitorais que faz com que o panorama *político* de uma assembleia municipal seja profundamente diferente do Parlamento.

Na verdade, se desde o princípio as assembleias municipais, tal como o Parlamento,

---

<sup>41</sup> Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

<sup>42</sup> Vd. artigo 19.º, n.º 1, da Lei Eleitoral do Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, alterada pelas Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de Novembro, Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de Agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de Dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de Julho, Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de Maio, e Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2 de Maio.

<sup>43</sup> Artigo 9.º da Lei dos Partidos Políticos, Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, alterada pelas Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio, e Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de Abril.

foram pensadas para serem compostas apenas por representantes de partidos políticos, eleitos nas suas listas<sup>44</sup> como seus filiados ou como independentes – o que não levantava problemas quando se punha a questão de integração no respectivo grupo parlamentar, quando previsto e possível, ou actuando individualmente, no caso de um único deputado *não inscrito*, seja de um partido político seja aquele que abandonou o grupo parlamentar e se tornou independente – tudo se modifica quando os partidos políticos, estruturas permanentes do quadro jurídico-constitucional, passam a concorrer com listas propostas por grupos de cidadãos eleitores, criadas transitoriamente em cada momento eleitoral, para cada eleição de cada órgão. E se isto já é assim quanto aos membros eleitos directamente para a assembleia municipal, mais complexo se torna quando se considere a possibilidade, que é real, de cada um dos presidentes das juntas de freguesia que integram uma assembleia municipal ter sido eleito numa lista proposta por um grupo de cidadãos eleitores que se apresentou a votos apenas na sua própria freguesia.

## 2.6. A QUESTÃO EM ANÁLISE

Feio o enquadramento geral da realidade das assembleias municipais cabe agora apreciar a específica questão colocada, qual seja, a de saber se deve/pode ser concedida aos membros da assembleia municipal, eleitos únicos de partidos e de grupos de cidadãos eleitores, a equiparação, para todos os efeitos, a *grupo municipal*, designadamente para que, desse modo, disponham de tempo de intervenção nas sessões da assembleia paralelo aos dos grupos municipais, para que possam integrar a designada “*conferência de representantes de grupos municipais*” regimentalmente prevista, e ainda, mas não menos importante, para que, desse modo, também tenham direito à senha de presença a que os membros da dessa “conferência de representantes” têm direito.

**2.6.1.** A primeira questão a abordar é a de saber se pode haver *grupos municipais* com apenas um único elemento - o que é por dizer se é possível considerar que, na acepção

---

<sup>44</sup> Vd., quanto às assembleias municipais, o já referido artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 701-A/76.

e significação (no *conceito*) comum e corrente da palavra (e que também é recebida pelo direito<sup>45</sup>), um grupo (ainda) é um grupo quando constituído por um único elemento ou, mais sugestivamente, se uma única pessoa forma um grupo de pessoas.

Ainda que haja exemplos disso<sup>46</sup> bem como autores que defendem essa possibilidade<sup>47</sup>, a lógica comum, a doutrina jurídica e a prática parlamentar nacional vão no sentido de, apesar de a constituição e a lei não estabelecerem qualquer número mínimo de membros para que se possa constituir um *grupo parlamentar*, este apenas pode ser considerado constituído se integrado, pelos menos, por dois membros<sup>48</sup>.- assim se evitando a artificialidade conceptual de *grupos* (parlamentares) com apenas *um* membro.

Assim sendo, fica, porém, a faltar solução para a forma como devam ser considerados os eleitos que sejam, numa assembleia, os únicos representantes de um partido. Por causa dessa sua condição de *únicos representantes eleitos de um partido* haverão de ser tratados como os demais deputados não integrados em grupos, atribuir-se-lhes-á um especial estatuto ou deverão ser considerados como integrando um *grupo*, ainda que só com um membro?

Como se disse e tal como acontece na Assembleia da República – onde não existem grupos parlamentares com apenas um único membro, mesmo que estejam em causa um partido político com um único representante – deve entender-se, *mutatis mutandis*, que

---

<sup>45</sup> Assim, por ex. os grupos de sociedades (artigo 488.º) e os grupos de accionistas (artigo 392.º) do Código das Sociedades Comerciais.

<sup>46</sup> Em alguns países, em virtude de variadas circunstâncias (políticas) específicas, admite-se a existência de grupos parlamentares com um único membro, caso da Holanda, Dinamarca, Suécia ou Argentina. *Vd. MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, Grupos parlamentares...cit, pág. 48 e seg..*

<sup>47</sup> Nesse sentido, numa *leitura* da Constituição que dá primazia parlamentar ao *binómio* grupo parlamentar/partido (sublinhado a incindível ligação entre ambos e a subordinação do grupo ao partido) e não ao “tradicional” *deputado/indivíduo* dos parlamentos liberais, pelo que este haverá de se *sujeitar e diluir* no grupo, *vd. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. II, 4.ª ed., pág. 403 e seg..*

Contudo, vários países há em que por circunstâncias (políticas) diversas, é admitida a existência de grupos parlamentares com um único membro, caso da Holanda, Dinamarca, Suécia ou Argentina. *Vd. MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, Grupos parlamentares...cit, pág. 48 e seg..*

<sup>48</sup> Noutros países, como Espanha, França ou Itália, é exigível um numero bem superior de deputados para que possa ser constituído um grupo parlamentar. Sobre esta questão, *vd. MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, Grupos parlamentares...cit, pág. 42 e seg..*

não cabe a existência de *grupos municipais* com um único membro, quer este seja o representante único de um *partido político*, quer o seja de um *grupo de cidadãos eleitores* – quer por uma razão lógica comum: um grupo implica a existência de mais de uma unidade, quer pelo facto de a lei aplicável aos *grupos municipais*, em caso algum prever ou admitir uma tal solução<sup>49</sup>.

No caso, acresce ainda a circunstância de se estar perante uma pretensão de constituição de um grupo municipal por um presidente de junta que, na sua freguesia, foi eleito em lista proposta por um grupo de cidadãos. Ora, em casos como este, o membro da assembleia municipal tem nela assento por via da sua qualidade de presidente de junta e não como eleito em lista proposta por um grupo de cidadãos, que nem sequer o foi à assembleia municipal (mas sim à assembleia de [uma] freguesia). Ora, para além da dificuldade na admissibilidade de grupos parlamentares com um único elemento, esta especial circunstância traz também, por si só, dificuldades adicionais.

**2.6.2.** Vejamos agora em que consiste a aludida *conferência de representantes dos grupos municipais*<sup>50</sup>, à face do que se dispõe no regimento da assembleia municipal consulente, quais as suas competências e quem, à luz daquele, nela tem assento.

O artigo 23.º do Regimento da Assembleia Municipal define a dita *conferência de representantes dos grupos municipais* como uma comissão da Assembleia Municipal, presidida pelo Presidente da Assembleia Municipal e [que] exerce as competências que lhe sejam cometidas pela Assembleia Municipal e pelo Regimento<sup>51</sup>, competindo-lhe não só *pronunciar-se sobre assuntos que tenham a ver com o regular funcionamento da Assembleia Municipal* mas também *desenvolver actividades e trabalhos de acompanhamento, preparação e aprofundamento de matérias das*

---

<sup>49</sup> Neste sentido, o nosso Parecer n.º DSAJAL 141/16, acedível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=2217&Itemid=45a](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2217&Itemid=45a) e também JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III...* cit, pág. 235.

<sup>50</sup> Artigo 23.º do Regimento da Assembleia Municipal.

<sup>51</sup> Artigo 23.º n.º 3, do Regimento da Assembleia Municipal.

*atribuições da Assembleia Municipal e por deliberação desta*<sup>52</sup>.

Em relação à sua composição, a mesma norma regimental estabelece que têm assento nessa *conferência de representantes dos grupos municipais*, para além do Presidente da Assembleia Municipal, (apenas) *um Representante de cada Grupo Municipal*<sup>53</sup>.

Porém, ao lado desta *conferência de representantes*, o citado regimento não deixa também de prever a possibilidade de constituição, com base em proposta do *Presidente da Assembleia*, (...) [da] *Mesa da Assembleia Municipal* ou (...) [de] *qualquer Deputado Municipal*<sup>54</sup> (e por deliberação da Assembleia, é de presumir<sup>55</sup>), de *delegações, comissões* ou de *grupos de trabalho*<sup>56</sup> (realce nosso), a que caberá *desempenhar as tarefas que lhe forem cometidas, nos prazos que lhe forem fixados*<sup>57</sup>, sendo que a sua composição *obedecerá a regra paritária, salvo se outra for a deliberação da Assembleia Municipal*<sup>58</sup> (realces nossos).

**2.6.2.1.** Olhando para o que, paralelamente, se encontra previsto no Regimento da Assembleia da República, temos que aí se consagra a existência de uma designada *conferência de líderes*, que reúne Presidente da Assembleia da República e presidentes (líderes) dos grupos parlamentares<sup>59</sup>, *para apreciar os assuntos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º* [ou seja, *para marcar as reuniões plenárias e fixar a ordem do dia*<sup>60</sup>, ouvida, *a título indicativo a Conferência de Líderes*<sup>61</sup>, sem prejuízo do *direito potestativo* de fixação da ordem do dia dos grupos parlamentares<sup>62</sup> e dos deputados

<sup>52</sup> Artigo 23.º n.º 5, do Regimento da Assembleia Municipal.

<sup>53</sup> Artigo 23.º n.º 1, do Regimento da Assembleia Municipal.

<sup>54</sup> Artigo 24.º n.º 3, do Regimento da Assembleia Municipal.

<sup>55</sup> Artigo 26.º, n.º 1, al. c), do RJAL.

<sup>56</sup> Artigo 24.º n.º 1, do Regimento da Assembleia Municipal.

<sup>57</sup> Artigo 24.º n.º 4, do Regimento da Assembleia Municipal.

<sup>58</sup> Artigo 24.º n.º 2, do Regimento da Assembleia Municipal.

<sup>59</sup> Artigo 20.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia da República. Apesar de a norma apenas falar em *presidentes dos grupos parlamentares* certo é que, presentemente, na XIII Legislatura, passou também a estar presente nas reuniões da Conferência de Líderes o Deputado do PAN, único representante de um partido, com o estatuto de observador, como é referido em <https://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/Conferencia-de-Lideres-sobre.aspx>.

<sup>60</sup> Artigo 16.º n.º 1, al. b) do Regimento da Assembleia da República.

<sup>61</sup> Artigo 59.º n.º 2, do Regimento da Assembleia da República.

<sup>62</sup> Artigo 64.º n.º 1, do Regimento da Assembleia da República.

únicos representantes de um partido<sup>63</sup>] bem como *outros* [assuntos] *previstos no Regimento, sempre que* [o PAR] *o entender necessário para o regular funcionamento da Assembleia*<sup>64</sup>.

Porém ao lado desta *conferência de líderes*, o *Regimento da AR* prevê igualmente a existência de *comissões parlamentares*<sup>65</sup>, *permanentes*<sup>66</sup> e *eventuais*<sup>67</sup>, para além da designada *comissão permanente*<sup>68</sup>, as quais assumem uma posição central nos trabalhos parlamentares.

**2.6.2.1.1.** Todas estas estruturas organizativas encontram-se previstas e disciplinadas no Título II do Regimento da Assembleia da República, sob a epígrafe Organização da Assembleia, assumindo assim a natureza de *órgãos* da Assembleia.

Sobre isto diz-nos JORGE MIRANDA<sup>69</sup> (à luz da redacção do Regimento da Assembleia da República na versão vigente à época, ou seja, o texto de 1993<sup>70</sup>, com as alterações de 1996 e de 1999<sup>71</sup>):

I - Como já se sabe, a Assembleia da República é um órgão complexo, um órgão de órgãos.

Mas há que distinguir os órgãos mediante os quais a Assembleia exerce as suas

---

<sup>63</sup> Artigo 64.º n.º 2, do Regimento da Assembleia da República.

<sup>64</sup> Artigo 20.º n.º 1, do Regimento da Assembleia da República.

<sup>65</sup> Na economia do Regimento da Assembleia da República, as *Comissões Parlamentares* encontram-se previstas no Capítulo II do Título II - Organização da Assembleia, lado a lado com a disciplina referente ao *Presidente da Assembleia da República*, que é regulado no Capítulo I do mesmo Título.

<sup>66</sup> Artigo 34.º e segs. do Regimento da Assembleia da República.

<sup>67</sup> Artigo 37.º e segs. do Regimento da Assembleia da República.

<sup>68</sup> Artigo 39.º e segs. do Regimento da Assembleia da República.

<sup>69</sup> JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III...* cit, pág. 249.

<sup>70</sup> As alterações efectuadas no Regimento da Assembleia da República pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/93, bem como todas as anteriores, encontram-se consolidadas na republicação do Regimento efectuada nessa Resolução, publicada no Diário da República, I-A, 51, de 2 de Março de 1993.

<sup>71</sup> A versão de 1993 do Regimento da Assembleia da República referida na nota anterior, foi posteriormente alterada em 1996, pela Resolução da Assembleia da República n.º 15/96, publicada no Diário da República, I-A, 102, de 2 de Maio de 1996, e em 1999, pela Resolução da Assembleia da República n.º 3/99, publicada no Diário da República, I-A, 16, de 20 de Janeiro de 1999, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 75/99, publicada no Diário da República, I-A, 16, de 25 de Novembro de 1999. Em nenhuma delas foi efectuada a republicação consolidada do texto do Regimento.

competências institucionais e materiais, praticando actos imputáveis ao Estado; e os órgãos internos, confinados a poderes e a actos somente com incidência no funcionamento interno da Assembleia nos termos do regimento.

Os primeiros são a Assembleia em Plenário, ou o Plenário; a Comissão Permanente, como seu órgão de substituição (art. 179º); e as comissões (arts. 168º, nº 3, e 178º, nº 5).

Os segundos são o Presidente, a Mesa (arts. 175º, alínea b), e 176º, nº 1) e a Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares (art. 21º do regimento) [72].

Adiantando razões, é assim de concluir que à luz do Regimento da Assembleia da República, temos de um lado as Comissões Parlamentares, como órgãos com competências institucionais e materiais, e de outro, a Conferência de Líderes, órgão interno do Parlamento, com uma actuação apenas incidente no funcionamento interno do Parlamento.

**2.6.2.2.** No caso do Regimento da Assembleia Municipal ora em apreço, ao nele dizer-se que *a Conferência dos Representantes dos Grupos Municipais é uma comissão da Assembleia Municipal, presidida pelo Presidente da Assembleia Municipal e exerce as competências que lhe sejam cometidas pela Assembleia Municipal e pelo Regimento* (sublinhado nosso), cabendo-lhe designadamente, *pronunciar-se sobre assuntos que tenham a ver com o regular funcionamento da Assembleia Municipal e desenvolver actividades e trabalhos de acompanhamento, preparação e aprofundamento de matérias das atribuições da Assembleia Municipal e por deliberação desta*, está-se a *amalgamar* num mesmo e único órgão (as competências de) dois diferentes órgãos

---

<sup>72</sup> Como se adverte no texto o Prof. Jorge Miranda toma em consideração, como não podia deixar de ser, a redacção do *Regimento da Assembleia da República* vigente à época. E por isso fala (apenas) na *Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares*.

Porém, actualmente, o *Regimento da AR* para além de ter alterado algumas designações dos órgãos parlamentares consagra também outros órgãos. Assim a antes designada *Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares* (artigo 21.º do Regimento de 1993) é agora designada como *Conferência de Líderes* (artigo 20.º do actual Regimento), passando também a constar do *Regimento*, a partir de 2003 (versão do Regimento dada pela Resolução da Assembleia da República n.º 2/2003, Diário da República, I-A, 102, de 17 de Janeiro de 2003) a *Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares* (actual artigo 22.º do Regimento).



“parlamentares”, a *Conferência dos Representantes dos Grupos Municipais* e as *Comissões Municipais* – diferentes por serem, em si mesmos, diferentes, mas também e fundamentalmente, por terem, tipicamente, diferentes competências.

E, ao fazê-lo, o regimento está, desde logo, a excluir irremediavelmente da participação num potencialmente relevante conjunto de trabalhos “parlamentares”, todos os membros da assembleia municipal que não se encontrem integrados em grupos municipais, aí se incluindo presidentes das juntas de freguesia.

Ora isto não se afigura admissível.

Desde logo, não é admissível porque, tipicamente, à *Conferência de Representantes dos Grupos Municipais* - em paralelo com o que acontece na Assembleia da República - deve caber, como bem diz o regimento, *pronunciar-se sobre assuntos que tenham a ver com o regular funcionamento da Assembleia Municipal*. Porém, não poderá ser, simultaneamente, um órgão ao qual caiba *desenvolver actividades e trabalhos de acompanhamento, preparação e aprofundamento de matérias das atribuições da Assembleia Municipal e por deliberação desta*, pois que tal constituirá trabalho típico de *comissões “parlamentares”* (ou seja de *comissões municipais*).

Por outro lado, no caso, enquanto que a *Conferência de Representantes dos Grupos Municipais* é composta, nos termos do Regimento da Assembleia Municipal, apenas por Representantes dos Grupos Municipais, deixando de fora os membros da assembleia neles não integrados, seja porque razão seja, já *a constituição das (...) Comissões ou Grupos de Trabalho, obedecerá à regra paritária, (...) regra esta que, no contexto, não pode deixar de ser entendida como a de a composição desses órgãos assentar na presença de representantes de cada um dos grupos municipais bem como de todos os demais membros da assembleia que nestes se não encontrem integrados*<sup>73</sup>,

---

<sup>73</sup> Outra leitura que não a seguida no texto – como aquela de que se está aqui a invocar a aplicação da designada *Lei da Paridade* (Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de Agosto, com posteriores alterações) que, assim, obrigaria à representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos em cada comissão - não é compreensível, pois não só a referida lei se dirige unicamente à elaboração de listas eleitorais, também para as autarquias locais, como a lógica da composição das comissões não tem que assentar nessa regra.

desde que não manifestem desinteresse nisso, quer sejam qualificados como *independentes* quer sejam *únicos representantes de partidos políticos*<sup>74|75</sup>.

Neste contexto, há não só que considerar a melhor segregação de funções (competências) entre a *Conferência dos Representantes dos Grupos Municipais* e as *Comissões Municipais*, atribuindo àquela - num paralelismo com a conferência de líderes parlamentares – a competência para *pronunciar-se sobre assuntos que tenham a ver com o regular funcionamento da Assembleia Municipal* e a Comissões Municipais<sup>76</sup>, mas também ter presente que não é admissível que os membros da assembleia municipal não integrados em grupos municipais, seja por que razão seja, acabem por ser regimentalmente colocados numa situação de inexorável afastamento de todos e quaisquer trabalhos que decorram fora do âmbito das sessões plenárias da assembleia municipal.

**2.6.4.** O que acaba dito revela a necessidade de os regimentos das assembleias municipais – e, por tal, também o da assembleia municipal ora em causa - não só acautelarem democraticamente a posição dos membros da assembleia que não se

---

Por outro lado, não se vê como a paridade pudesse sobrepor-se à representatividade política, quando no colégio pode nem sequer se verificar tal paridade em virtude do seu especial modo de composição.

<sup>74</sup> Entende-se que aqui, contrariamente ao que ocorre no parlamento, em que os parlamentares não integrados em grupos parlamentares devem indicar as comissões que pretendem integrar (art.º 30.º, n.º 7, do Regimento da AR), no caso das assembleias municipais os membros “*individuais*” devem ter assento em todas as comissões que ela crie, salvo se o regimento (tal como acontece com o da AR [art.º 30.º, n.ºs 3 e 4]) estabelecer limite ao número de comissões em que cada membro pode participar (limite esse que, então, será aplicável a todos os membros da assembleia, inclusive aos integrados em grupos municipais) mas atendendo á especificidade da situação dos membros não integrados em grupos municipais, ou declinarem a sua presença.

<sup>75</sup> Ainda que a composição da comissão possa assentar na regra da *paridade*, de modo a impedir que só os membros de grupos municipais nela tenham assento, permitindo, desse modo, que as suas portas se abram a todos os demais membros “*individuais*” da assembleia, tal não significa, contudo, que as decisões que venha a tomar sobre os assuntos que lhe sejam submetidos o sejam, necessariamente, por voto individual dos membros, podendo considerar-se que, para esse efeito, os grupos municipais representados têm nessas votações tantos votos quanto o número total de membros que os compõem na assembleia.

<sup>76</sup> Que, aliás, poderão ser permanentes ou eventuais, recuperando também aqui algum paralelismo com o que ocorre na Assembleia da República (artigos 34.º e segs e 37.º e segs. do Regimento da AR). Não confundir, porém, as Comissões parlamentares permanentes do artigo 34.º do Regimento da AR com a Comissão Permanente da Assembleia da República do artigo 39.º do mesmo regimento, pois que se tratam de órgãos orgânica e competencialmente distintos. Aliás não de afigura que esta última possa ter cabimento no âmbito das assembleias municipais.

encontrem integrados em grupos municipais, sempre que eles existam, mas também de assegurarem a posição dos membros da assembleia por inerência, ou seja, dos presidentes das juntas de freguesia, pois que a sua presença e capacidade de intervenção não pode ficar comprimida ou obnubilada pelo efeito “uniformizador” dos *grupos municipais* os quais, como nos dizem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA quanto aos grupos parlamentares, mas aqui também aplicável, integram, homogeneizam e unificam as posições dos deputados que os integram, substituindo às múltiplas posições individuais uma posição de grupo unificado. Desse modo, ao intervirem na actividade parlamentar, os deputados são conduzidos a funcionar, em geral, como simples transmissores ou porta-vozes da posição do grupo. Esse papel é distribuído pelos vários deputados de acordo com regras internas de divisão de trabalho, estando em regra excluída a manifestação de divergência de opinião<sup>77</sup>. Ora não parece que seja isto que se pretende com a presença de presidentes das juntas de freguesia nas assembleias municipais, pois que, a ser assim, deixariam de aí veicular as necessidades e anseios das suas autarquias e populações, razão da sua presença no órgão, passando a ter uma posição muda ou condicionada, diluída na posição uniformizada do respetivo grupo/partido sobre cada assunto.

**2.6.5.** Relativamente aos deputados *não integrados em qualquer grupo municipal* – mesmo que *únicos representantes de partidos*<sup>78</sup> – devem os regimentos das respectivas assembleias assegurar-lhes *direitos e garantias mínimos*<sup>79</sup>, se bem que não possam, em qualquer circunstância, mesmo no caso dos *únicos representantes de partidos*, ser

---

<sup>77</sup> GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição...* cit, pág. 403.

<sup>78</sup> Os grupos de cidadãos eleitores proponentes de listas eleitorais para as autarquias locais não podem ser considerados ou sequer equiparados a partidos políticos, porque precisamente é de sua essência não o serem. Daí que se afigura contraditória nos seus termos qualquer tentativa – com já parece existir – de criar uma estrutura representativa e tutelar dos grupos de cidadãos **eleitos** em lista propostas por grupos de cidadãos eleitores, grupos para os quais, designadamente, é desejado um regime financeiro e tributário paralelo ao dos partidos políticos, transformando esses grupos informais e transitórios de eleitos em uma estrutura orgânica permanente, espécie de *avatar* de partido político.

<sup>79</sup> Paralelamente e à luz do previsto no n.º 4 do artigo 180.º da Constituição quanto aos *deputados não integrados em grupos parlamentares*.

considerados como ou ser-lhes atribuído o estatuto de *grupos municipais*<sup>80</sup>. Porém isso não quer dizer que por via dessa sua condição eles se hajam de se ver despojados dos direitos democráticos de participação e intervenção na assembleia, por estes passarem a ser regimentalmente reservados ou essencialmente restringidos aos grupos municipais, sem que isso tenha qualquer assento na lei.

Cabe assim ao regimento garantir aos deputados não integrados em grupos municipais os direitos de intervenção adequados à sua condição e representatividade, de modo a que não seja posta em causa a sua qualidade de membro da assembleia municipal.

**2.5.3.** Por fim, de referir que o direito à percepção de senha de presença em reuniões, não constitui, por si só, motivo ou razão fundante para que todos os membros da assembleia municipal hajam (necessariamente) de ter assento ou estar presentes em todos os seus órgãos internos (de modo a dar a ideia de que “todos recebem o mesmo”).

O que cabe ser assegurado a todos os membros da assembleia, sem qualquer exclusão, são os direitos de participação democrática, intervenção e decisão sobre os assuntos e temas debatidos no seu seio, quer isso seja efectuado através de grupos municipais quer individualmente como membros não integrados em grupos municipais.

#### CONCLUINDO

- A.** A lógica comum, a doutrina jurídica e a prática parlamentar nacional vão no sentido de, apesar de a constituição e a lei não estabelecerem qualquer número mínimo de membros para que se possa constituir um *grupo parlamentar*, este apenas pode ser considerado constituído se integrado, pelos menos, por dois membros, exigindo-se assim, a pluralidade.

---

<sup>80</sup> O artigo 46.º-B da Lei n.º 169/99, apenas prevê a existência de *grupos municipais* – compostos por *membros eleitos e presidentes das juntas de freguesia*, ambos no plural – e *membros que não integrem qualquer grupo municipal*.

- B.** Os grupos parlamentares, ainda que constitucionalmente previstos como uma estrutura parlamentar, são, na sua essência, *órgãos dos partidos*, verdadeiros *instrumentos do partido no Parlamento*, onde assumem duas essenciais funções, de *coordenação dos deputados* e de *representação do partido* nos órgãos de direcção do Parlamento, nas comissões e noutras estruturas parlamentares.
- C.** Contrariamente ao que acontece no parlamento, os partidos políticos não têm, quanto às assembleias municipais, o exclusivo da mediação eleitoral, não só pelo facto de cerca de metade do número de membros da assembleia o serem *por inerência* - caso dos presidentes das juntas de freguesia do município - mas também por os designados *grupos de cidadãos* não serem nem poderem ser considerados como partidos políticos ou semelhante.
- D.** Ao dizer-se no Regimento da Assembleia Municipal que *a Conferência dos Representantes dos Grupos Municipais é uma comissão da Assembleia Municipal*, que (...) *exerce as competências que lhe sejam cometidas pela Assembleia Municipal e pelo Regimento*, cabendo-lhe designadamente, *pronunciar-se sobre assuntos que tenham a ver com o regular funcionamento da Assembleia Municipal e desenvolver actividades e trabalhos de acompanhamento, preparação e aprofundamento de matérias das atribuições da Assembleia Municipal*, está-se a confundir num mesmo e único órgão (as competências típicas de) dois diferentes órgãos “parlamentares” municipais, a *Conferência dos Representantes dos Grupos Municipais* e as *Comissões Municipais*.
- E.** Ao fazer essa junção, o Regimento está a excluir da participação na análise e elaboração de um potencialmente relevante conjunto de assumptos e matérias de natureza “parlamentar” municipal, todos os membros da assembleia municipal que não se encontrem integrados em grupos municipais, quer eles sejam únicos representantes de partidos políticos quer

sejam presidentes das juntas de freguesia eleitos fora das listas dos partidos com assento na assembleia – o que não se afigura admissível.

- F.** Aos deputados *não integrados em qualquer grupo municipal* – mesmo que *únicos representantes de partidos* – deve o Regimento assegurar-lhes *direitos e garantias mínimos*, pois que essa sua condição de membros “únicos” não pode constituir razão para se verem despojados dos direitos democráticos de participação e intervenção na assembleia que cabem em geral a qual membro, por estes passarem a ser regimentalmente reservados ou essencialmente restringidos aos grupos municipais, sem que isso tenha qualquer assento ou correspondência na lei.
- G.** Existe assim a necessidade de o Regimentos da assembleia municipal não só acautelar democraticamente a posição dos membros da assembleia que não se encontrem integrados em grupos municipais, quando existam, mas também de assegurar a posição dos membros da assembleia por inerência, ou seja, dos presidentes das juntas de freguesia, pois que a sua presença e capacidade de intervenção não pode ficar comprimida ou obnubilada pelo efeito “*uniformizador*” dos *grupos municipais* nem postergada por não se encontrarem integrados em nenhum.
- H.** Cabe assim ao regimento garantir aos deputados não integrados em grupos municipais os direitos de intervenção adequados à sua condição e representatividade, de modo a que não seja posta em causa a sua qualidade de membro da assembleia municipal.
- I.** O direito à percepção de senha de presença em reuniões, não constitui, por si só, motivo ou razão fundante para que todos os membros da assembleia municipal hajam (necessariamente) de ter assento ou estar presentes em todos os seus órgãos internos.
- J.** No fim, o que deve ser assegurado a todos os membros da assembleia, sem

qualquer exclusão, são os direitos de participação democrática, intervenção e decisão sobre os assuntos e temas debatidos no seu seio, quer isso seja efectuado através de grupos municipais quer individualmente como membros não integrados em grupos municipais.

*Salvo semper meliori judicio*