



ATA EM MINUTA

**CONTINUAÇÃO DA PRIMEIRA SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA DE
AVENIDAS NOVAS, REALIZADA A 27 DE OUTUBRO DE 2025**

Aos três dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e cinco, pelas vinte horas e trinta minutos, no Pavilhão Desportivo Nossa Senhora de Fátima, sito na Rua Sousa Lopes, em Lisboa, realizou-se a continuação da primeira reunião da Assembleia de Freguesia de Avenidas Novas, presidida por Luís Filipe Loureiro Goes Pinheiro, Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia, constituída *ad hoc*, com a seguinte ordem de trabalhos: -----

----- Ponto Um - Eleição da Mesa da Assembleia de Freguesia. -----

----- Ponto Dois – Eleição dos Vogais da Junta de Freguesia, por proposta do Presidente da Junta. -----

----- Ponto Três – Intervenções das forças políticas eleitas, do Senhor Presidente da Mesa da Assembleia e do Senhor Presidente da Junta. -----

O Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia, constituída *ad hoc*, Luís Filipe Loureiro Goes Pinheiro, deu as boas-vindas a todos os presentes, e pediu ao Presidente da Junta de Freguesia de Avenidas Novas, para se juntar à Mesa. -----

Considerando que na última sessão, o eleito João Quintas Godinho não pôde estar presente, o Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia, constituída *ad hoc*, Luís Filipe Loureiro Goes Pinheiro, procedeu à sua chamada e verificou a identidade e legitimidade, o qual assinou o termo de posse (ANEXO 1 – 1 FL.), a saber: -----

Eleito – João Quintas Godinho, portador do Cartão do Cidadão n.º [REDACTED] válido até 26/04/2028, residente na [REDACTED] eleito pela Coligação Viver Lisboa, indicado pelo LIVRE. -----

Considerando a indisponibilidade do eleito Rafael Medeiros Guerreiro, procedeu-se à chamada e verificou-se a identidade e legitimidade do elemento seguinte eleito pela Coligação Viver Lisboa, o qual assinou o termo de posse (ANEXO 2 – 1 FL.), a saber: -----

Eleito – Vasco de Sá Nunes Correia Diogo, portador do Cartão de Cidadão n.º [REDACTED] válido até 03/08/2031, residente na [REDACTED] eleita pela Coligação Viver Lisboa, indicado pelo Bloco de Esquerda. -----

O Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia, constituída *ad hoc*, Luís Filipe Loureiro Goes Pinheiro, lembrou o que aconteceu na primeira sessão, após o Senhor Presidente da Junta ter apresentado uma lista para o Executivo que continha o nome de um eleito, que apresentou previamente a sua indisponibilidade para fazer parte do órgão executivo. -----



ATA EM MINUTA

CONTINUAÇÃO DA PRIMEIRA SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA DE AVENIDAS NOVAS, REALIZADA A 27 DE OUTUBRO DE 2025

Nesse sentido, foi solicitado um parecer à Junta de Freguesia, que foi entregue na 6ª feira, dia 31 de outubro e distribuído por todos os eleitos. Foram enviados igualmente, por 2 eleitos, outros dois pareceres que foram igualmente distribuídos pelos eleitos (ANEXO 3 – 3 DOCUMENTOS, 25 FLS.). -----

Passou-se a cumprir a eleição dos Vogais da Junta de Freguesia, por proposta do Presidente da Junta, que incluía, os Senhores Eleitos Emília Gonçalves da Costa e Silva Barradas de Noronha, Marina Barros Rodrigues, Nuno Charters de Azevedo Möller Miranda, Hugo Alexandre Bogas de Sousa, Odília de Lurdes Camilo Vieira e Jorge Manuel da Silveira Rodrigues Barata. Submetida a votação por escrutínio secreto, foram obtidos os seguintes resultados: 9 votos a favor, 9 votos contra e 1 voto em branco. Tendo havido um empate, os trabalhos foram suspensos durante 20 minutos. -----

Retomados os trabalhos, foi informado que se iria proceder à eleição uninominal. -----

Submetida à votação, a proposta de Emília Gonçalves da Costa e Silva Barradas de Noronha para integrar o Executivo, foi aprovada com 14 votos a favor, 2 votos contra e 3 votos em branco. -----

Submetida à votação, a proposta de Marina Barros Rodrigues para integrar o Executivo, foi aprovada com 11 votos a favor, 6 votos contra e 2 votos em branco. -----

Submetida à votação, a proposta de Nuno Charters de Azevedo Möller Miranda para integrar o Executivo, foi aprovada com 14 votos a favor, 3 votos contra e 2 votos em branco. -----

Submetida à votação, a proposta de Hugo Alexandre Bogas de Sousa para integrar o Executivo, foi aprovada com 10 votos a favor, 8 votos contra e 1 voto em branco. -----

Submetida à votação, a proposta de Odília de Lurdes Camilo Vieira para integrar o Executivo, foi aprovada com 10 votos a favor, 8 votos contra e 1 voto em branco. -----

Submetida à votação, a proposta de Jorge Manuel da Silveira Rodrigues Barata para integrar o Executivo, foi aprovada com 10 votos a favor, 8 votos contra e 1 votos em branco. -----

Considerando a eleição do Executivo, foi pedido que tomassem os seus lugares. -----

De seguida foram convocados os elementos suplentes eleitos pelo PPD/PSD, para assumirem os respetivos lugares deixados vagos pelos eleitos para Executivo do PPD/PSD: -----

Mafalda Sofia Dourado Santos Branco, portadora do Cartão de Cidadão n.º [REDACTED] válido até 03/11/2035. -----

Isabel Maria da Silva Tavares, portadora do Cartão de Cidadão n.º [REDACTED] válido até 24/09/2028. ---



[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

ATA EM MINUTA

**CONTINUAÇÃO DA PRIMEIRA SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA DE
AVENIDAS NOVAS, REALIZADA A 27 DE OUTUBRO DE 2025**

Maria de Fátima Martins Lopes Hipólito Samouqueiro, portadora do Cartão de Cidadão n.º [REDACTED] válido até 23/09/2029. -----

José Simão Nunes Caeiro, portador do Cartão de Cidadão n.º [REDACTED] válido até 03/08/2031. -----

Foi convocado o elemento suplente eleito pelo CDS-PP, para assumir o respetivo lugar deixado vago pelo eleito para Executivo do CDS-PP: -----

Francisco Xavier Pereira Coutinho Castel-Branco de Azevedo, portador do Cartão de Cidadão n.º [REDACTED] válido até 04/08/2026. -----

O Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia, constituída *ad hoc*, procedeu à verificação da identidade e legitimidade dos mesmos, os quais efetuaram o juramento e assinaram os termos de posse (ANEXO 4 – 5 FLS.). -----

O emento da IL, Sadik Salim Cassam, e o elemento do PPD/PSD, Maria do Rosário de Sousa Nolasco de Medeiros, não se encontravam presentes. -----

Verificada a identidade e a legitimidade de cada um dos aludidos membros, o Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia, constituída *ad hoc*, declarou-os investidos nas suas funções. -----

Seguidamente, o Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia, constituída *ad hoc*, deu início à Eleição da Mesa da Assembleia, perguntando se existiam propostas de listas, tendo o eleito José Filipe da Costa Toga Machado Soares apresentado a seguinte proposta: para Presidente, o próprio eleito José Filipe da Costa Toga Machado Soares, para Primeiro Secretário, a eleita Paula Maria Tavares de Carvalho e para Segundo Secretário, a eleita Mafalda Sofia Dourado Santos Branco. Não existindo mais listas e submetida a votação, por escrutínio secreto, foram obtidos os seguintes resultados: 10 votos a favor, 6 abstenções e 1 voto nulo. -----

O Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia, constituída *ad hoc*, chamou de imediato os agora eleitos a assumirem os seus lugares na Mesa da Assembleia e conduzirem, a partir desse momento, os respetivos trabalhos. -----

O Senhor Presidente da Mesa da Assembleia de Freguesia eleito, agradeceu a todos os presentes. Questionou se algum dos eleitos queria usar da palavra, tendo solicitado a mesma o eleito Pedro Bandeira Duarte do CHEGA, o eleito João Meira dos Santos da CDU, o eleito Vasco Diogo do BE, a eleita Laura Cassandra Silva do LIVRE, o eleito Luís Goes Pinheiro do PS, a eleita Marina Barros do CDS-PP, a eleita Paula de Carvalho da Iniciativa Liberal e o eleito paulo Lopes do PSD. -----



**ASSEMBLEIA DE FREGUESIA
DE
AVENIDAS NOVAS**

ATA EM MINUTA

**CONTINUAÇÃO DA PRIMEIRA SESSÃO ORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA DE
AVENIDAS NOVAS, REALIZADA A 27 DE OUTUBRO DE 2025**

Os Senhores Presidentes da Junta e da Assembleia de Freguesia tomaram a palavra, tendo dirigido palavras a todos os eleitos, fregueses e funcionários. -----

Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente da Mesa da Assembleia deu por encerrada a sessão, pelas uma hora e trinta minutos, da qual se lavrou a presente ata em minuta, que é composta por 4 folhas, incluindo 32 folhas em anexos, perfazendo um total de 36 folhas que fazem parte integrante da mesma e que, depois de lida e aprovada por unanimidade, vai ser assinada pelos membros da Mesa de Assembleia. -----

O Presidente

O 1º Secretário

O 2º Secretário

Em anexo: 4 anexos, 32 fls.

PARECER JURÍDICO

Requerente: Junta de Freguesia de Avenidas Novas

Assunto: Vinculação política e deveres de lealdade dos membros de uma lista sufragada para Assembleia de Freguesia em relação ao líder e ao projeto sufragado.

I. OBJETO

O presente Parecer tem por objeto esclarecer juridicamente o alcance da vinculação política dos membros eleitos de uma lista candidata a uma Assembleia de Freguesia, a propósito da eventualidade de, após a eleição, os membros da lista, sufragada com base num projeto coletivo e sob liderança assumida, colocarem em causa o líder ou o projeto, nomeadamente desenvolvendo dinâmicas individuais de poder em desconformidade com o compromisso sufragado pelo eleitorado.

II. ENQUADRAMENTO

A candidatura a órgãos autárquicos pressupõe, na sua essência, a apresentação de uma lista unitária, corporizada num projeto político e numa liderança individual, cuja aceitação e compromisso são assumidos pelos membros integrantes e, subsequentemente, sufragados pelo eleitorado.

Estarão, assim, subjacentes, os princípios da boa-fé, da lealdade política e da representação democrática que orientam o exercício de funções dos eleitos, vinculando-os às propostas e à liderança que foi apresentada e validada pelo voto coletivo. A legitimação eleitoral que decorre do sufrágio é, consequentemente, global e unitária, incidindo sobre o conjunto da lista, o projeto e a liderança que lhe dá sentido.

A atuação posterior dos membros eleitos deve observar o respeito pelo compromisso assumido com o líder e com o projeto que este encabeça, traduzindo um dever de representação fiel da vontade popular. Agir em desconformidade, promovendo interesses pessoais ou questionando a liderança sufragada, sem mais e sem causa justificativa que só poderá decorrer da constância do exercício comum do poder, em Órgão, poderá constituir claro desvio de poder, violação de boa-fé e quebra de

mandato moral, em prejuízo do eleitorado que legitimou a proposta política integralmente.

Estes princípios são reforçados pelo entendimento doutrinário e pela prática político-administrativa das autarquias, consagrando a necessidade de coesão interna e respeito à legitimidade sufragada, sob pena de desvio de princípio e conteúdos eleitorais e de quebra ética de representação.

Ante o exposto, conclui-se que os membros eleitos de uma lista para Assembleia de Freguesia se encontram devidamente vinculados ao líder e ao projeto sufragado, não lhes sendo lícito colocar em causa tais elementos fundamentais do mandato. Qualquer conduta que implique a rutura com o compromisso coletivo sufragado, com o objetivo de perseguição de interesses pessoais ou dissociação da liderança e do projeto aprovado, configura violação dos deveres de lealdade, boa-fé e representação democrática, traindo o líder, o projeto e, simultaneamente, o eleitorado, pelo que tal será necessariamente de evitar, recomendando-se a observância rigorosa dos compromissos assumidos, garantindo a integridade do mandato autárquico e salvaguardando os valores democráticos e éticos que norteiam a representação local.

O exercício do mandato autárquico está balizado pelos princípios da lealdade institucional, da integração política e da representação fiel da vontade popular, devendo os membros cumprir o mandato segundo o projeto sufragado, respeitando a liderança legitimada pelo voto, o que decorre da Lei nº 75º/2013 de 12 de setembro, numa interpretação extensiva do artº 4º:

Artigo 4.º

Princípios gerais

A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, **da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado.**

O que faz depreender que atos ou dinâmicas que contrariem este compromisso configuram violação da boa-fé, quebra de confiança e potencial desvio dos fins democráticos que presidem ao funcionamento dos órgãos autárquicos.

III. ORDEM DE TRABALHOS

Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, resulta claro que a Lei apresenta uma ordem expressa e prévia. Efetivamente, após a Instalação e verificação de identidade e legitimidade, podendo recorrer-se a juramento solene, o

Presidente cessante da Mesa da Assembleia de Freguesia, passa o testemunho ao cidadão que encabeçou a lista mais votada e que será, por tal natureza, o Presidente da Junta de Freguesia de Avenidas Novas.

Não colhe a ideia de suscitar aos eleitos, que constituem a Assembleia, que alterem a Ordem de Trabalhos apresentada na convocação por Edital, mediante votação; tal não teria qualquer razão de ser porquanto a pergunta a apresentar seria, obviamente: “seguimos a OT apresentada e que contraria a Lei, ou inverteremos a ordem da mesma, **de molde a que corresponda à sequência lógica expressa e constante do artº 9º**? Parece clara a resposta: deverá sustentar-se a versão legal, pois não o fazendo, estaremos a reduzir a base de escolha, no que concerne aos Vogais que constituirão o futuro Executivo por parte daquele a quem assiste a exclusividade da escolha: o cabeça da lista mais votada/Presidente da Junta de Freguesia; aliás, tal escolha resultará do artigo 24.º, n.º 2 daquela Lei: “os vogais são eleitos pela Assembleia de Freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do Presidente da Junta”. Trata-se de competência exclusiva do Presidente da Junta, resultante da legitimidade democrática que lhe é conferida por ter encabeçado a lista mais votada. Este modelo visa garantir que o Presidente possa constituir, **em pleno**, de entre os eleitos, uma equipa da sua confiança para executar o mandato sufragado pelo eleitorado.

A Assembleia de Freguesia, enquanto órgão deliberativo, limita-se a votar os nomes propostos — competindo-lhe aceitar ou recusar, por escrutínio secreto, as propostas apresentadas pelo Presidente. Não lhe assiste, contudo, qualquer poder de substituição da proposta nem de influenciar, pela força de dinâmicas internas, a escolha do Presidente. Qualquer atuação concertada para vincar impasses e coagir o Presidente a nomear vogais que não sejam da sua vontade opera fora dos limites legais e destitui legitimidade democrática o órgão Executivo.

IV. TEMA

A eventual recusa prévia de dois membros em integrar o Executivo, configura uma manifestação de vontade de não aceitação de funções futuras, mas não impede o Presidente de os propor ou substituí-los por outros. A renúncia ao mandato ou à função só produz efeitos após a eleição e tomada de posse; antes disso, a manifestação é meramente declarativa e sem eficácia constitutiva. Este entendimento decorre do artº 76º, nº 4 e 79º nº 2 da Lei nº 169/99 e do Ponto 12 do documento “Instalação dos Órgãos Autárquicos” - CCDR, segundo o qual a renúncia, antes da

posse, dá apenas lugar à substituição pelo elemento seguinte da lista (dependente de sufrágio, é claro).

Assim, o Presidente deve apresentar a sua proposta completa de vogais, sujeita a votação secreta pela Assembleia. Apenas após a eleição, caso algum eleito não aceite exercer as funções, poderá renunciar, sendo substituído nos termos do artº 79º da Lei.

A legitimidade da aceção apresentada pelo Presidente é, portanto, confirmada pela Lei e pela prática administrativa consolidada, devendo a eleição decorrer segundo as seguintes regras:

- a) O Presidente apresenta a Proposta;
- b) A Assembleia vota secretamente;
- c) Em caso de rejeição, o Presidente apresenta nova proposta;
- d) Após a eleição, procede-se à substituição dos membros que passam à Junta pelos seguintes da Lista.

Permitir ou admitir declarações prévias de indisponibilidade retira eficácia ao procedimento legalmente estabelecido, subverte a prerrogativa de escolha do Presidente e pode induzir bloqueios injustificados ou artificialmente criados à formação do executivo, em detrimento do interesse público e do respeito democrático.

V. QUANTO AO DIREITO DE VOTO DO PRESIDENTE:

- Já quanto à questão relativa ao direito de voto do Presidente da junta, durante a primeira reunião da Assembleia, o Presidente da Junta, enquanto ainda preside interinamente, mantém o direito de votar na eleição dos vogais da Junta, uma vez que o ato ocorre antes da eleição da Mesa e enquanto não se encontra substituído como membro da Assembleia.

- Após a eleição dos vogais e consequente substituição, perde o direito de voto para a eleição da mesa, continuando, todavia, a presidir à sessão até à eleição do Presidente da Assembleia. Este entendimento é reiterado no ponto 15 do documento da CCDR Norte:

“O cidadão melhor posicionado na lista vencedora, tem direito a votar a referida proposta destinada à eleição dos vogais da Junta.

(Após a constituição do Executivo proceder-se-á à substituição dos vogais pelos seus substitutos na Lista).

Apesar de deixar de ser membro efetivo da Assembleia de Freguesia, o Presidente da Junta continua a presidir à sessão até à eleição da Mesa, mas agora já sem direito a voto para a eleição da Mesa, uma vez que já não é membro deste órgão deliberativo.

Nesta conformidade, quem vota para a eleição da Mesa será já o seu substituto”

Por último, no que respeita à renúncia posterior à eleição de vogal, o mesmo deve ser substituído pelo elemento seguinte na lista que o originou ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga, de acordo com o artº 79º nº 1 da lei nº 169/99. A eleição mantém-se válida, não havendo necessidade de repetir o ato, apenas de proceder à substituição formal do membro renunciante.

VI. QUANTO À CONDUÇÃO DOS TRABALHOS ATÉ À ELEIÇÃO DA MESA

A condução dos trabalhos deverá ser sempre do cabeça de lista mais votada/Presidente da Junta de Freguesia; contudo, é admissível que seja coadjuvado e secretariado por elementos designados pelos demais eleitos, com intervenção ativa, caso aquele o requeira, e essa vontade seja consensual, isto é, resulte da vontade expressa, inequívoca e aceite pelos demais eleitos.

Sendo este, salvo melhor opinião, o meu Parecer.

Paulo Miranda Rosa

Paulo Miranda Rosa - ADVOGADO
Cédula Profissional nº 11492L

PARECER JURÍDICO

Requerente: Dr. Miguel Maria Ribeiro Martins Torres de Carvalho
Assunto: Da inclusão em proposta de vogais de Junta de Freguesia de cidadão que manifestou expressamente recusa em ser candidato a vogal dessa Junta.

Resumo:

O presente parecer tem por objeto a análise da legalidade da inclusão, pelo Presidente da Junta de Freguesia, de um membro da Assembleia de Freguesia que, de forma expressa e prévia, declarou não aceitar integrar a proposta de constituição do executivo.

Pretende-se determinar se:

- (i) o Presidente pode apresentar tal proposta à mesa da Assembleia de Freguesia;
- (ii) a mesa da Assembleia de Freguesia pode aceitar submeter a votação tal proposta;
- (iii) a Assembleia pode deliberar validamente sobre a mesma;
- (iv) quais as consequências jurídicas da recusa manifestada pelo cidadão em questão em fazer parte dessa lista de vogais de Junta.

I. Enquadramento Jurídico

O regime jurídico aplicável decorre, em primeiro lugar, dos princípios constitucionais consagrados nos artigos 48.º, 49.º e 113.º da Constituição da República Portuguesa, que garantem o direito dos cidadãos a participar na vida política e a exercer o direito de sufrágio, ativo e passivo, de forma livre e voluntária.

Tais preceitos conferem ao cidadão eleito o direito de aceitar ou não o mandato, sendo o exercício de funções públicas eletivas expressão de liberdade política individual e não imposição legal.

O artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa impõe aos órgãos da Administração Pública, incluindo os órgãos autárquicos, o dever de atuarem em obediência à lei e ao direito, respeitando os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Este princípio encontra concretização no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, que estabelece a conformidade dos atos administrativos com os fins legalmente previstos, e no artigo 10.º do mesmo diploma, que consagra o princípio da boa-fé administrativa.

No plano infraconstitucional, importa considerar a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual, que regula o regime jurídico de funcionamento das autarquias locais.

14

Nos termos dos artigos 9.º, 17.º, n.º 1, alínea a), e 24.º, n.º 2, da referida lei, compete à Assembleia de Freguesia eleger, por escrutínio secreto, os vogais da Junta de Freguesia, mediante proposta do Presidente. Por seu turno, o artigo 76.º da mesma lei prevê a possibilidade de renúncia ao mandato, aplicável apenas após aceitação e posse válidas, e o artigo 77.º estabelece as regras de substituição em caso de vacatura ou recusa.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, veio reafirmar que a constituição, composição e organização dos órgãos autárquicos continuam a reger-se pela Lei n.º 169/99 (artigo 6.º, n.º 3), mantendo-se em vigor os artigos 9.º e 24.º relativos à constituição da Junta de Freguesia.

E, como é sabido, vigora o princípio do primado da Lei, v.g. o princípio da legalidade consagrado no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo e os direitos políticos fundamentais previstos no artigo 49.º da Constituição da República Portuguesa.

II. Análise Jurídica

A **renúncia pressupõe aceitação prévia do cargo**. Não se pode renunciar a um mandato que **nunca se aceitou**. A renúncia é **modo de cessação** de funções, **não é o modo de evitar a sua imposição**.

Refere Freitas do Amaral que “A aceitação pessoal do exercício de um mandato é requisito essencial de validade e eficácia da designação; a sua recusa impede a constituição regular do órgão.” (*Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, 2017)

Logo, **antes da eleição**, o eleito **pode recusar** integrar a lista, e o mandato **nunca chega a nascer**. **Depois da eleição e posse**, o eleito **pode renunciar**, e o mandato **termina**.

A proteção da liberdade individual **não começa na renúncia**, começa **no direito de aceitar ou não** ser candidato a exercer determinado mandato (artigos 48.º e 49.º da Constituição da República Portuguesa).

Se o Presidente inclui alguém que **já declarou não aceitar integrar a lista de candidatos**, e esse alguém “renuncia” logo após a eleição, teríamos:

- uma **eleição inútil**, pois elege-se alguém que **nunca tomará posse**;
- um **ato violador da boa-fé** (Código do Procedimento Administrativo, artigo 10.º);
- uma **lista juridicamente inválida**, por faltar um elemento essencial (a disponibilidade do proposto); e
- Um **ato violador da liberdade individual de não ser candidato a vogal**.

Isto é **contrário ao princípio da conformidade dos atos com os fins da lei** (Código do Procedimento Administrativo, artigo 3.º, n.º 1). E, o fim do artigo 24.º da Lei 169/99 é **formar um executivo funcional**, não **gerar cargos fictícios**.

Conforme é referido por Canotilho & Vital Moreira, "O sufrágio, enquanto direito político fundamental, compreende o direito de ser eleito e de aceitar ou não o mandato." (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 5.^a ed., Coimbra Editora, 2022)

Portanto, a recusa prévia é **expressão do mesmo direito fundamental**, e produz efeitos **impeditivos** da inclusão desse nome na proposta de lista. Ou seja, o Presidente da Junta **não pode** incluir o nome em proposta e a Assembleia **não pode deliberar validamente** sobre uma lista que contém um nome sem aceitação expressa.

Em Direito Público — sobretudo em matéria de **mandatos eletivos** — a interpretação não pode ser literal.

A interpretação literal isolada do artº 24 da Lei nº 169/99, **contraria a finalidade do ato de eleição dos vogais**, que é **constituir um executivo funcional**, com membros que aceitam exercer funções.

Neste sentido, Diogo Freitas do Amaral, "A interpretação literal não pode conduzir a um resultado absurdo ou contrário ao fim do ato." (*Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2017)

A Constituição garante a cada cidadão o direito de ser eleito e de aceitar ou não o mandato.

Não existe no ordenamento jurídico português **nenhum dever de exercício obrigatório de cargo político eletivo**.

Logo, a **recusa prévia** à candidatura é uma **manifestação legítima** desse direito fundamental e produz efeitos jurídicos: o cidadão **não pode ser incluído na proposta**, pois **não aceitou ser candidato ao exercício das funções**.

Defender que "a recusa prévia não releva" é **negar a eficácia direta da Constituição da República Portuguesa**. O artigo 24.º da Lei n.º 169/99 estabelece que os vogais são eleitos "**mediante proposta do presidente da junta**".

Contudo, o poder de proposta **não é livre**.

Pela regra do artigo 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, o Presidente deve **agir dentro dos limites dos poderes conferidos e em conformidade com os fins da Lei**.

Ora, o fim do ato é **formar um executivo funcional**, não impor funções a quem não as aceita.

Tal como refere Freitas do Amaral, "O poder discricionário nunca é arbitrário; mesmo quando a lei confere liberdade de decisão, ela impõe conformidade com os fins e princípios do sistema." (*Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2017)

Portanto, incluir quem manifestou recusa é **ato contra o fim a que se destina**, em violação direta do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo. Se o Presidente da Junta inclui alguém que **já declarou não aceitar ser candidato a vogal da Junta**, a Assembleia iria

eleger um vogal que **nunca tomará posse**, sabendo que teria de ser **substituído imediatamente**.

O resultado seria um **ato administrativo inútil**, que **não atingiria nunca o seu fim** e que **violaria a boa-fé** ao criar uma aparência de legalidade e consenso inexistente.

Tal como consta do Código do Procedimento Administrativo, artigos. 10.º e 132.º: "Os órgãos da Administração Pública devem agir segundo as regras da boa-fé, abstendo-se de atos inúteis ou desprovidos de efeito útil."

Defender que o eleito tem a liberdade de renunciar após a eleição, é **juridicamente incoerente**. A **renúncia** (artigo 76.º da Lei nº 169/99) pressupõe um **mandato aceite e investidura no mesmo**.

Não há renúncia sem aceitação:

- quem nunca aceitou **não tem mandato**;
- quem tem mandato **pode renunciar**.

Portanto, a "recusa" e a "renúncia" são institutos jurídicos diferentes, aplicáveis a momentos distintos. Antes da eleição, existe uma recusa/indisponibilidade e impede a inclusão desse nome na proposta de lista. Após aceitação e investidura, existe a renúncia, e cessa o mandato já exercido.

Confundir estes dois institutos é erro técnico de regime jurídico.

A boa administração exige que os órgãos autárquicos ajam, com **racionalidade jurídica**, com **respeito pela vontade dos cidadãos eleitos** e de forma a **evitar inutilidades e conflitos**.

Aliás, é a Lei nº 169/99 que estipula:

1. **Artigo 75.º, n.º 3:** "Os vogais da junta de freguesia têm o direito de retomar o seu mandato na assembleia de freguesia quando deixem de exercer funções no executivo.", o que demonstra que o exercício de funções no executivo é **facultativo e reversível**.
2. **Artigo 76.º:** admite renúncia, o que **só faz sentido num sistema voluntário**. Se o exercício fosse obrigatório, **a renúncia seria impossível**.

Portanto, o legislador **pressupõe sempre vontade e aceitação prévia da candidatura a vogal**, existindo jurisprudência reiterada sobre a **nulidade de atos administrativos inúteis ou contra-finais** e a necessidade de **adequação ao fim legal**.

Refere o Acórdão de 10.04.2019, Proc. 01348/17.0BELSB do Supremo Tribunal Administrativo, que "Os atos administrativos praticados sem utilidade ou em violação dos fins que justificam o poder conferido são nulos por desvio de poder."

Por analogia, a inclusão de nome de cidadão que não aceita integrar a lista é **ato inútil e contra finalístico** — logo **inválido**.

J

A liberdade individual do eleito não se protege “depois”, através da renúncia — protege-se **antes**, através do **direito de não aceitar a candidatura ao mandato**.

Nem se pode alegar que o mandato autárquico tem uma natureza representativa que justifica a ausência do requisito de consentimento prévio.

Isto porque o **mandato representativo** é o que resulta do **sufrágio direto** dos fregueses, que elegem os **membros da assembleia de freguesia**. Já o **exercício de funções executivas** (presidente e vogais da junta) **não é direto**, é **derivado** — depende de uma **eleição indireta** feita **pela assembleia**, e não pelos fregueses.

Logo, o mandato que confere legitimidade aos vogais não é o **mandato direto dos fregueses**, mas sim um **mandato funcional conferido pela assembleia**, com base numa **proposta do presidente da junta**.

O “mandato dos vogais” é **indireto, derivado e condicionado à aceitação individual** — não é um “mandato popular direto” que possa ser imposto.

Mesmo os titulares de **mandato representativo direto** (deputados, vereadores, autarcas, etc.) só foram candidatos porque assim o quiseram e porque, conseqüentemente, assinaram um termo de aceitação de candidatura e exercem **funções de aceitação voluntária**. Ninguém é **obrigado a exercer** um mandato para o qual foi eleito.

Logo, a “natureza representativa” não converte o exercício do cargo em obrigação. O mandato é **representativo na origem, mas voluntário na aceitação e no exercício**.

Portanto, mesmo num sistema representativo, o mandato **não nasce sem aceitação**.

O entendimento de que um cidadão não precisa de prestar o seu consentimento para poder ser incluído na lista apresentada pelo Presidente é **incompatível com o artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa**, que define Portugal como uma “República soberana baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular”.

A vontade popular **não se exerce contra a dignidade individual do eleito**. A democracia representativa **não legitima imposição de cargos** — apenas confere a possibilidade de **exercício voluntário**.

Mesmo nos cargos de eleição direta, a aceitação é **sempre necessária**. Por exemplo:

- Um cidadão eleito deputado pode **recusar tomar posse**;
- Um cidadão eleito presidente de câmara pode **não aceitar o cargo**;
- O mesmo princípio aplica-se a um **vogal de junta**.

A aceitação é o **ato que completa a investidura**. Sem aceitação, não há **validade nem eficácia do mandato**.

É clara a Jurisprudência (STJ e STA), em matéria de designação para cargos públicos quando refere que a investidura depende da aceitação, e a recusa obsta à constituição do vínculo jurídico-funcional.

Por outro lado, o artigo 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo impõe que os órgãos da Administração atuem **em conformidade com os fins da lei**. O objetivo do artigo 24.º da Lei n.º 169/99 é **formar um executivo funcional e operativo**.

Uma proposta que contenha alguém que **já recusou** o cargo é **materialmente inexecutável** — e, portanto, **inválida**.

Neste sentido refere Freitas do Amaral que: “A Administração não pode praticar atos inúteis, impossíveis ou desprovidos de efeito útil.” (*Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, 2017*)

A Constituição da República Portuguesa reconhece o direito de ser eleito como **direito voluntário**, e não dever jurídico.

Ninguém é “governante em nome dos fregueses” **sem o ter aceite**.

Nesse sentido Canotilho & Vital Moreira refere “O direito de ser eleito implica a possibilidade de aceitar ou não aceitar o mandato.” (*CRP Anotada, 5.ª ed., Coimbra Editora, 2022*)

Portanto, nem a Assembleia, nem o Presidente da Junta, **podem substituir a vontade de um cidadão**, não podem torná-lo candidato à sua revelia, nem podem “atribuir-lhe” um mandato sem o seu consentimento.

A própria Constituição da República Portuguesa (artigo 114.º, n.ºs 1 e 2) afirma que: “Os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e direto, de acordo com a sua representatividade eleitoral.”, E que: “É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática (...)”

Daqui decorre o **princípio da liberdade política individual**: O eleito **representa o povo**, mas **atua segundo a sua própria consciência** — **não está vinculado a ordens** nem é mero “mandatário dos fregueses”. Logo, nem o partido nem a assembleia **podem forçar** o exercício do cargo.

Nesse sentido Canotilho & Moreira “A representação política não é um mandato imperativo, mas um mandato livre, que exige a aceitação pessoal do eleito e se extingue por renúncia.” (*CRP Anotada*)

Mesmo que a Assembleia elegeisse alguém que recusou:

- o ato seria **inexistente quanto à investidura** (falta de vontade do designado);
- e **inválido** quanto à finalidade (não cumpre o objetivo legal do art. 24.º da Lei nº 169/99 — constituir um executivo funcional).

Assim, a inclusão forçada **não apenas é ilegal**, como **torna a eleição ineficaz**, pois **não gera posse nem exercício**.

Tal como refere Freitas do Amaral: “A designação que não é acompanhada de aceitação não produz efeitos jurídicos.” (*Curso de Direito Administrativo, Vol. I*).

17

A Lei n.º 169/99, art. 24.º, n.º 2 refere que "Os vogais são eleitos pela assembleia de freguesia (...) mediante proposta do presidente da junta."

O verbo "propor" tem valor jurídico preciso: significa **iniciar** o procedimento, **não concluí-lo nem vincular a decisão**.

O Presidente **inicia** a proposta, a Assembleia **delibera soberanamente** e a **aceitação dos eleitos é condição da investidura**.

Neste sentido Freitas do Amaral: "O poder de proposta é um poder instrumental e condicionado: quem propõe não decide, e deve propor de modo conforme à lei e aos fins do ato." (*Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2017)

Também Freitas do Amaral: "Mesmo os órgãos democraticamente eleitos estão sujeitos ao direito e à lei; a vontade democrática não substitui os limites jurídicos." (*Curso de Direito Administrativo*, Vol. I)

Portanto, a legitimidade eleitoral do Presidente **não autoriza práticas contrárias à lei**, como incluir nomes que manifestaram recusa expressa em serem candidatos.

O Presidente da Junta **não pode incluir** na proposta o nome de alguém que recusou a candidatura, com o argumento de que "a renúncia posterior resolve o problema". Isso seria **usar a renúncia para contornar a aceitação**, o que:

- desvia o ato do seu **fim legal** (formar um executivo funcional);
- cria um **ato inútil** (eleger quem não tomará posse);
- e viola a **boa-fé** (CPA, art. 10.º).

Tal como diz Canotilho & Moreira – CRP Anotada: "O exercício de funções políticas ou públicas não pode ser imposto, pois isso violaria o princípio da liberdade política."

No mesmo sentido Freitas do Amaral – Curso de Direito Administrativo: "A recusa legítima impede a constituição do vínculo; a renúncia supõe a sua existência."

Por outro lado, o **princípio da continuidade do serviço público** aplica-se a **órgãos válidos e regularmente constituídos**, não à formação dos órgãos.

Assim, a "continuidade" serve para **evitar interrupções em órgãos válidos** (ex: um vogal que renuncia mantém funções até substituição), **não serve para forçar alguém a integrar um órgão que nunca aceitou**, nem para **formar um órgão inválido de origem**.

O art.º 76 n.º 4 da Lei n.º 169/99, "O renunciante mantém-se em funções até ser substituído.", só se aplica a quem **já exerce funções**, não a quem **recusou ser candidato a exercê-las**.

Logo, o princípio da continuidade **não se aplica ao momento de constituição do órgão**, mas apenas ao período entre a renúncia e a substituição, após aceitação e investidura válidas.

A ideia de que “a primazia do interesse público” justifica incluir alguém que recusou o cargo é **contrária ao próprio conceito de interesse público**, que só se realiza dentro da legalidade.

Segundo Freitas do Amaral, a manutenção em funções é efeito jurídico da renúncia, não da recusa. A recusa impede a constituição da relação jurídico-funcional. (Curso de Direito Administrativo.)

O membro que **recusou** antes da eleição **nunca exerceu funções**, logo **não é possível** manter-se em funções.

Portanto, a inclusão de um nome recusante, ainda que visando “assegurar funcionamento”, **mantém-se ilegal e ineficaz**. A **legalidade é o primeiro interesse público**. Quando a Administração atua fora da lei, ainda que alegando eficiência, **afasta-se do interesse público que devia proteger**.

Tal como refere Freitas do Amaral: “A legalidade é a forma essencial do interesse público: fora dela, não há interesse público, mas arbítrio.” (Curso de Direito Administrativo, Vol. I)

Assim, a solução de incluir na lista de candidatos quem recusou integrá-la **não é expressão de interesse público**, é **desvio de poder**.

Nesse sentido Marcelo Rebelo de Sousa / Diogo Freitas do Amaral: “O interesse público, ainda que primário, não legitima a compressão de direitos fundamentais fora dos limites expressamente previstos na lei e na Constituição.” (Manual de Direito Administrativo, Vol. II).

A liberdade de aceitação ou recusa de um mandato é parte integrante do **núcleo essencial do direito de sufrágio passivo**. Ninguém pode ser **compelido a exercer funções públicas eletivas** contra a sua vontade.

Portanto, a **declaração prévia de recusa** é **juridicamente eficaz** e impede a inclusão na proposta de candidatura.

Negar eficácia a essa declaração seria **violar um direito fundamental**.

Logo, o membro **pode e deve** impedir a sua inclusão através de declaração prévia — essa é a **via legal de defesa da sua liberdade individual**.

Assim, a Assembleia **não pode deliberar validamente** sobre uma lista que inclui alguém **sem aceitação expressa** — pois essa lista **não cumpre o fim legal da eleição** (artº. 24.º da Lei 169/99).

III. Conclusões

1. A aceitação pessoal do exercício de funções é requisito essencial de validade da designação dos vogais da Junta de Freguesia. A recusa prévia à candidatura é juridicamente eficaz e impede a inclusão do nome respetivo na proposta apresentada pelo Presidente.

2. A mesa da Assembleia de Freguesia não pode aceitar submeter à votação uma proposta que contenha nomes de cidadãos que manifestaram a sua vontade de não integrar tal lista de vogais.
3. A Assembleia de Freguesia não pode deliberar validamente sobre uma proposta que contenha membros que manifestaram não aceitar integrar a lista de candidatos a vogais da Junta, por tal proposta ser materialmente inexecutável e contrária ao princípio da legalidade (Código do Procedimento Administrativo, artigo 3.º).
4. No caso em que alguém recusa ser candidato a vogal da Junta, o Presidente da Junta deve apresentar nova proposta integral, composta apenas por membros da Assembleia de Freguesia que aceitem expressamente ser candidatos e vir a exercer funções, sob pena de nulidade da deliberação e invalidade da constituição do órgão executivo.
5. O princípio da continuidade administrativa não se aplica a situações em que o cargo nunca foi aceite, nem o interesse público legitima atos praticados fora da lei.
6. A liberdade política e a dignidade individual do membro da Assembleia de Freguesia prevalecem sobre a conveniência funcional, sendo contrária à Constituição da República Portuguesa qualquer interpretação que imponha a aceitação forçada de mandato.

Em face do exposto, conclui-se que o Presidente da Junta carece de fundamento legal para incluir, na proposta de constituição do executivo, membros da Assembleia que manifestaram recusa prévia em serem candidatos.

Tal inclusão é ilegal, inconstitucional e contrária aos princípios da boa-fé, da legalidade e da conformidade dos atos com os fins da Lei.

A Assembleia deve rejeitar a votação da proposta e exigir nova lista, composta exclusivamente por membros que aceitem livre e expressamente tal candidatura e o exercício das funções executivas.

A República Portuguesa é um Estado de Direito Democrático que respeita a liberdade individual, pelo que ninguém pode ser candidato à força, nem integrar uma lista de vogais de uma Junta contra a sua expressa vontade.

É este, salvo melhor opinião, o meu Parecer.



O Advogado
Américo Baptista
C.P. nº 2649C

Parecer Jurídico: Recusa de Nomeação para Vogais da Junta de Freguesia

Questão em análise: Trata-se de indagar se os membros eleitos para a Assembleia de Freguesia têm o direito constitucional e legal de recusar ser propostos ou eleitos como vogais da Junta de Freguesia.

I. A dimensão negativa do direito de sufrágio passivo.

A Constituição garante o direito de não exercer funções para as quais se foi eleito.

O artigo 50º, n.º 1 da CRP estabelece que todos os cidadãos têm o direito de acesso "em condições de igualdade e **liberdade**" aos cargos públicos. A palavra "liberdade" não é acidental - incorpora uma escolha genuína, não uma obrigação disfarçada de direito.

Quando a Constituição quer impor deveres nos direitos políticos, fá-lo expressamente: o artigo 49º, n.º 2 qualifica o sufrágio como "dever cívico", mas significativamente não o sanciona juridicamente, reconhecendo que mesmo deveres cívicos não podem ser coercivamente impostos no exercício de direitos fundamentais políticos.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional reconhece consistentemente a **dimensão negativa dos direitos fundamentais** em múltiplos domínios.

No Acórdão n.º 578/2014, o TC afirmou que "enquanto liberdade negativa, a liberdade religiosa consiste fundamentalmente numa liberdade de 'não-fazer': ninguém é obrigado a ter ou a professar uma religião".¹

Esta doutrina constitucional consolidada aplica-se por maioria de razão aos direitos políticos fundamentais, os quais constituem o núcleo da participação democrática.

Por aplicação sistemática desta jurisprudência constitucional aos direitos políticos, o sufrágio passivo (direito a ser eleito) contém necessariamente o

¹ Disponível em:
<https://files.dre.pt/1s/2014/09/17700/0495804964.pdf>

direito a não assumir funções executivas específicas para as quais o cidadão não se candidatou directamente.

Um cidadão que se candidata à Assembleia de Freguesia manifesta vontade de exercer funções deliberativas, não executivas.

Forçá-lo a aceitar funções executivas contra a sua vontade **viola o núcleo essencial da sua liberdade política** protegida constitucionalmente.

II. Artigo 76º da Lei 169/99 - Direito incondicionado de renúncia.

O fundamento legal mais sólido para a recusa de nomeação encontra-se no **artigo 76º, n.º 1 da Lei n.º 169/99**, que estabelece inequivocamente: "Os titulares dos órgãos das autarquias locais gozam do direito de renúncia ao respectivo mandato a exercer mediante manifestação de vontade apresentada, **quer antes quer depois da instalação dos órgãos respectivos**".

Esta norma é cristalina em quatro aspectos fundamentais, a saber:

Primeiro, qualifica expressamente a renúncia como "direito" e não como mera faculdade sujeita, a aprovação ou condições de terceiro.

A utilização do termo "direito" confere-lhe natureza de posição jurídica subjectiva activa, directamente exigível pelo seu titular.

Segundo, a janela temporal abrange explicitamente o momento "antes da instalação", o que significa que a manifestação de vontade de não exercer funções pode ocorrer antes da própria tomada de posse, antes da primeira sessão, e antes de qualquer proposta formal.

Terceiro, o artigo 76º não estabelece qualquer requisito de fundamentação ou justificação - trata-se de um direito não sujeito a condição e que "depende unicamente da manifestação de vontade do interessado", conforme doutrina unânime das CCDRs.

Quarto, a lei não prevê sanção alguma pela renúncia ou pela recusa prévia.

A lógica jurídica é aqui irrefutável: se um eleito pode renunciar após ser eleito vogal (direito maior), com muito mais razão pode recusar ser proposto para vogal (direito menor).

O direito de não aceitar uma nomeação é logicamente anterior e menos gravoso que o direito de renunciar após eleição.

Qui potest plus, potest minus - Quem pode o mais, pode o menos.

Defender que a recusa prévia é "meramente declarativa" mas que a renúncia posterior já é eficaz constitui uma contradição lógico-jurídica insustentável.

A jurisprudência administrativa consolidada das CCDRs e os pareceres da PGR confirmam esta interpretação.

O **Parecer n.º 12/2004 da Procuradoria-Geral da República** conclui que "o direito de renúncia dos membros dos órgãos autárquicos não pode ser afastado".²

A reunião de coordenação jurídica das CCDRs de 27/04/1989 estabeleceu que "a renúncia é um direito que depende unicamente da manifestação de vontade do interessado, pelo que não há lugar a apreciação do respectivo fundamento e pode ocorrer antes da instalação do órgão".³

III. Liberdade de mandato e autonomia dos eleitos.

O ordenamento jurídico português proíbe o mandato imperativo

O artigo 152º, n.º 2 da CRP estabelece para os Deputados o regime de que "não estão sujeitos a mandato imperativo", significando isto que representam todo o país e não podem ser vinculados por instruções específicas dos seus eleitores ou dos partidos que os elegeram.

Embora esta norma não se aplique expressamente aos órgãos autárquicos locais - constituindo uma diferença estrutural entre a representação nacional e local - os **princípios subjacentes impregnam todo o sistema democrático**.

A doutrina constitucional (de resto, unânime - Gomes Canotilho, Vital Moreira, Jorge Miranda, Freitas do Amaral) entende que a proibição do mandato

² Disponível em:

https://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/b71ea5ef498e0cf480256e23005753b9?OpenDocument#_Section4

³ Disponível em: <https://www.ccdr->

[n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/renuncia_mandato.pdf](https://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/renuncia_mandato.pdf)

imperativo decorre do próprio princípio democrático (artigo 2º da Constituição) e da natureza representativa dos órgãos políticos.

Nas palavras de Canotilho e Moreira em *Constituição Anotada*, "o princípio democrático exige que os seus órgãos emanem das próprias comunidades locais, que sejam órgãos representativos, democraticamente constituídos".

Órgãos verdadeiramente representativos não podem estar sujeitos a instruções imperativas que anulem a sua autonomia decisória.

O artigo 44º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei 75/2013) consagra expressamente o **princípio da independência dos órgãos autárquicos**: "Os órgãos das autarquias locais gozam de independência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pelo próprio órgão ou pelos tribunais".

Esta independência orgânica é incompatível com a existência de deveres de obediência pessoal a líderes de lista ou com vinculação automática às suas orientações em matérias que não dizem respeito ao programa eleitoral.

A distinção fundamental é entre **vinculação ao programa eleitoral** (legítima e democraticamente exigível) e **vinculação pessoal ao líder** (ilegítima e configuradora de mandato imperativo).

Os eleitores votam em programas e equipas, esperando coerência política.

Mas não votam para criar relações de subordinação pessoal entre eleitos.

Um membro da Assembleia de Freguesia que recuse ser vogal da Junta de Freguesia por razões pessoais, profissionais ou de consciência não viola qualquer compromisso com o programa - apenas exerce a sua autonomia individual - de raiz constitucional - sobre as funções que está ou não disponível para desempenhar.

O programa eleitoral vincula quanto às políticas a prosseguir, mas não quanto à distribuição interna de funções executivas.

IV. Competência exclusiva do Presidente e impossibilidade de imposição.

O artigo 24º, n.º 2 da Lei 169/99 estabelece que "os vogais são eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, de entre os seus membros, **mediante proposta do presidente da junta**".

Esta competência de proposta é **exclusiva e indelegável** - só o Presidente pode propor.

Esta exclusividade tem consequências jurídicas decisivas.

Se o Presidente incluir na proposta um membro que formal e expressamente recusou ser proposto, a proposta é **juridicamente viciada** por incluir pessoa inelegível.

A inelegibilidade não decorre aqui da lei eleitoral, mas da manifestação de vontade juridicamente eficaz de renúncia antecipada ao cargo de vogal (artigo 76º).

A votação de uma proposta viciada seria assim nula, por violação de norma procedimental essencial.

Inversamente, o Presidente não pode ser juridicamente obrigado a propor alguém que recusou.

A competência discricionária de escolha dentro do universo de membros da assembleia pressupõe a disponibilidade dos elegíveis.

Forçar o Presidente a propor quem renunciou antecipadamente, equivaleria a forçá-lo a apresentar proposta impossível ou juridicamente inválida, violando os seus próprios deveres de cumprimento estrito da legalidade e de boa administração.

A lei não contém normas vazias - quando atribui competência de proposta, pressupõe que essa proposta incidirá sobre pessoas jurídica e factualmente elegíveis.

A lacuna legislativa sobre resolução de impasses - quando há recusa sistemática ou rejeição de sucessivas propostas - não pode ser colmatada através da criação coerciva de deveres de aceitação inexistentes na lei.

A solução passa assim pelo princípio da continuidade do mandato (artigo 80º da Lei 169/99) e pela negociação política de boa-fé, mas jamais pela violação de direitos fundamentais de qualquer membro eleito.

V. Natureza não vinculativa das orientações da CCDR.

As orientações e pareceres da CCDR em matéria de poder local têm natureza meramente consultiva, desprovidas de carácter vinculativo para os órgãos autárquicos eleitos.

Esta conclusão decorre de múltiplos fundamentos cumulativos: constitucional, legal, doutrinário e jurisprudencial.

Fundamento constitucional

Os artigos 6º, 235º a 245º e 288º da CRP consagram a **autonomia local como princípio fundamental e limite material de revisão constitucional**.

O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 296/2013, estabeleceu que a relação Estado-Autarquias é de "supraordenação-infraordenação" (coordenação), **não de "supremacia-subordinação"**.⁴

As autarquias locais têm "garantia institucional" constitucional, com legitimidade democrática própria decorrente da eleição directa dos seus órgãos (artigo 239º CRP).

O artigo 242º da CRP limita expressamente a tutela administrativa do Estado sobre as autarquias à **mera verificação do cumprimento da lei** (tutela de legalidade), excluindo qualquer tutela de mérito.

Desde a revisão constitucional de 1982, foi eliminada qualquer forma de tutela de conveniência ou oportunidade.

Atribuir carácter vinculativo às orientações da CCDR sobre questões interpretativas constituiria uma **tutela de mérito disfarçada**, frontalmente inconstitucional.

⁴ Disponível em:

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-tribunal-constitucional/296-2013-496883>

Como ensinou Freitas do Amaral no *Curso de Direito Administrativo*, "qualquer solução que atribua carácter vinculativo a pareceres governamentais sobre autarquias origina **inconstitucionalidade** por violação dos artigos 112º, n.º 6 e 242º, n.º 1 da CRP".

Fundamento legal

O Decreto-Lei n.º 36/2023, que regula as CCDRs, define-as como institutos públicos de regime especial da administração indirecta do Estado, com a missão de "apoiar tecnicamente as autarquias locais" (artigo 3º, alínea d).

Em parte alguma este diploma atribui às orientações da CCDR carácter vinculativo.

A competência é, pois, de "apoio técnico", não de direcção, superintendência ou tutela.

O Código do Procedimento Administrativo estabelece no seu artigo 98º, n.º 2 o regime geral: "Salvo disposição em contrário, os pareceres são obrigatórios e **não vinculativos**".

E a jurisprudência administrativa é unânime: só são vinculativos os pareceres que a lei expressamente qualifique como tal.

Na ausência de norma atributiva de vinculação, os pareceres das CCDRs têm natureza meramente consultiva.

A própria CCDR não tem competência para realizar interpretação autêntica da lei, esta exclusivamente reservada ao poder.

As interpretações da CCDR são meramente administrativas, sem prejuízo da interpretação própria que os órgãos autárquicos façam da lei sob sua responsabilidade jurídica e política.

Hierarquia das fontes de direito

A hierarquia das fontes de direito administrativo em matéria autárquica ordena-se da seguinte forma: (1) Constituição; (2) Lei; (3) Regulamentos autárquicos (artigo 241º CRP); (4) Orientações administrativas (não vinculativas).

Os regulamentos municipais e das freguesias prevalecem sobre orientações da CCDR.

As autarquias respondem pela legalidade dos seus actos perante a Constituição, a lei e os tribunais - não perante orientações administrativas de entidades estaduais sem legitimidade democrática própria.

Consequências práticas

Os órgãos autárquicos podem e devem consultar as orientações da CCDR como apoio técnico qualificado, considerando a experiência interpretativa destas entidades.

Mas não só não estão juridicamente obrigados a segui-las quando entendam que a interpretação correcta da lei é diversa,

Como quando tais orientações se encontrem em conflito com normas de fonte hierarquicamente superior - (1) Constituição; (2) Lei; (3) Regulamentos autárquicos (artigo 241º CRP) -, não poderão sequer servir de base a qualquer entendimento e muito menos a decisões.

Em caso de divergência interpretativa, a questão resolve-se através da tutela administrativa de legalidade (Lei 27/96) ou do controlo judicial pelos tribunais administrativos - nunca através de imposição automática da posição da CCDR.

Defender o contrário equivaleria a substituir a autonomia dos órgãos autárquicos, constitucionalmente garantida, por uma centralização administrativa incompatível com o Estado de Direito democrático.

VI. Momento de constituição do dever de exercer funções

O dever jurídico de exercer funções executivas como vogal constitui-se **apenas no momento da tomada de posse após eleição pela assembleia**, não antes.

A candidatura à assembleia de freguesia expressa apenas e tão-só disponibilidade para funções deliberativas, não executivas.

A eleição para a assembleia de freguesia confere apenas direito ao mandato de membro desse órgão, pelo que não implica em caso algum a obrigação de aceitar quaisquer outras funções.

O procedimento legalmente estabelecido no artigo 9º da Lei 169/99 é claro: (1) instalação da assembleia; (2) primeira reunião imediatamente a seguir; (3) proposta do presidente; (4) votação por escrutínio secreto; (5) eleição dos vogais.

A manifestação de recusa **antes deste procedimento** é plenamente eficaz porque se situa quando o interessado ainda não foi sequer proposto, quanto mais eleito.

Trata-se do exercício preventivo e legítimo do direito de renúncia previsto no artigo 76º ("antes da instalação").

A posição que defende que a recusa prévia é "meramente declarativa" não tem qualquer apoio legal ou doutrinário.

Pelo contrário, sempre violaria o princípio da boa-fé e da confiança legítima forçar alguém a participar num procedimento de eleição depois de ter manifestado claramente não querer exercer o cargo.

O escrutínio secreto previsto no artigo 9º protege a liberdade de voto dos membros da assembleia, mas não anula o direito de quem não quer ser eleito de manifestar essa vontade prévia e vinculativamente.

VII. Inexistência de dever de "lealdade ao líder".

Não existe no ordenamento jurídico português qualquer dever jurídico de "lealdade ao líder" ou ao cabeça-de-lista que obrigue membros eleitos a aceitar as funções que o "líder" pretenda atribuir-lhes.

Esta tese, se acolhida, representaria não apenas a introdução sub-reptícia do mandato imperativo expressamente proibido pela Constituição e a violação frontal da autonomia dos eleitos, como transformaria a normalidade democrática num sistema feudal, de obediência ao "chefe" ou ao "fidalgo", aqui nas vestes semânticas de "líder".

A lealdade devida pelos eleitos dirige-se ao **programa eleitoral**, aos **compromissos assumidos perante os eleitores** e ao **interesse público local** - jamais à pessoa do "líder".

É certo que os estatutos partidários podem eventualmente prever sanções disciplinares internas por "recusa injustificada do cargo", mas estas são sanções **político-partidárias**, não são sanções jurídicas públicas.

Um partido pode afastar um membro da sua estrutura interna, mas não pode obrigá-lo juridicamente a exercer funções autárquicas contra a sua vontade.

A esfera jurídico-pública e a esfera associativa-partidária são distintas e regidas por princípios diferentes.

O artigo 51º da CRP protege a liberdade de associação política e partidária, mas essa liberdade inclui necessariamente a liberdade de não seguir todas as decisões dos órgãos partidários quando estas conflituem com direitos fundamentais individuais ou com deveres jurídico-públicos.

Os eleitos locais exercem **funções públicas**, não funções partidárias, e respondem perante a lei e a comunidade, não perante estruturas partidárias.

A doutrina constitucional (Gomes Canotilho, Jorge Miranda) entende que a tensão entre disciplina partidária e autonomia individual dos eleitos resolve-se pela primazia da autonomia quando está em causa o exercício de funções constitucionais.

Paulo Otero critica precisamente que "o mandato parlamentar nunca foi tão imperativo, face ao partido político que o colocou nas listas", alertando para o perigo democrático de transformar representantes eleitos em meros delegados partidários.

VIII. Conclusões

Primeira: O direito fundamental a ser eleito (sufrágio passivo, artigos 48º-50º da Constituição) contém uma dimensão negativa - o direito a recusar funções executivas específicas. Esta dimensão negativa é reconhecida pela jurisprudência constitucional para múltiplos direitos fundamentais e aplica-se por maioria de razão aos direitos políticos nucleares.

Segunda: A liberdade de mandato dos membros da assembleia de freguesia decorre do artigo 44º do RJAL (independência dos órgãos) e, por analogia sistemática, do artigo 152º da CRP. Os eleitos representam a população local, não o líder da lista, e exercem funções com autonomia decisória protegida constitucionalmente.

Terceira: A autonomia individual dos eleitos face à disciplina de lista é garantida após a eleição. A vinculação ao programa eleitoral é legítima; a vinculação pessoal ao líder é ilegítima por configurar mandato imperativo proibido. Recusar funções executivas não previstas na candidatura não viola qualquer compromisso democrático.

Quarta: As orientações da CCDR não têm valor jurídico vinculativo. São meros pareceres técnicos consultivos, desprovidos de força normativa para órgãos autárquicos com legitimidade democrática própria e garantia constitucional de autonomia (artigos. 6º, 235º, 242º, 288º CRP). A hierarquia das fontes e o princípio da legalidade impõem que apenas a Constituição, a lei e os regulamentos vinculam as autarquias.

Quinta: O artigo 76º da Lei 169/99 constitui fundamento legal directo e incontornável: o direito de renúncia pode ser exercido "antes da instalação", é incondicional, não requer justificação e produz efeitos jurídicos plenos. **Em termos jurídicos, tal direito não carece de ser declarativo ou constitutivo, pois tem a natureza jurídica de um direito potestativo.** A recusa prévia de ser proposto para vogal constitui uma manifestação legítima deste direito.

Sexta: A ausência de jurisprudência específica do Tribunal Constitucional sobre a dimensão negativa do sufrágio passivo não enfraquece estas conclusões - pelo contrário, reforça-as, pois demonstra que a questão nunca foi objecto de litígio precisamente porque o direito de recusar funções é tão evidente que raramente foi contestado. A lacuna jurisprudencial é ela própria significativa: se realmente existisse um dever jurídico absoluto de aceitar todas as funções para as quais se é proposto após eleição, existiria vasta jurisprudência sobre sanções pela recusa. Essa jurisprudência simplesmente não existe porque esse dever não existe.

A posição jurídica aqui defendida - direito de recusar nomeação para vogal do Executivo, eficácia da recusa prévia, inexistência de vinculação ao "líder" ou "chefe", e natureza não vinculativa das orientações da CCDR - encontra-se solidamente ancorada na Constituição, na lei, na doutrina e nos princípios estruturantes do Estado de Direito democrático. Qualquer interpretação contrária - como, de resto, consta no parecer que me foi apresentado - violaria direitos fundamentais dos eleitos, a autonomia constitucional das autarquias locais e o princípio da proibição do mandato imperativo que caracteriza os sistemas democráticos representativos.

Lisboa, em 03-11-2025.

Martins Alfaro - Advogado