

NÚMERO

26

REVISTA DAS FREGUESIAS

N.º 26 | JULHO/DEZEMBRO 2025 | €15,00

 **AEDREL**
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS DE
DIREITO REGIONAL E LOCAL

ISSN: 2183-959X

**REVISTA
DAS
FREGUESIAS**

REVISTA DAS FREGUESIAS

Publicação semestral — n.º 26

Julho/Dezembro de 2025

Propriedade/Editor e Redação:

Associação de Estudos de
Direito Regional e Local – AEDREL
Largo da Estação, s/n
4700-223 Braga
Contribuinte n.º 510 621 589
www.aedrel.org

Correspondência:

Toda a correspondência deve ser dirigida a:
Revista das Freguesias
Apartado 3047
4711-906 Braga
Tel.: 968 115 308
E-mail: aedrel@aedrel.org

Impressão:

Papelmunde – Sociedade de Manufacturas Gráficas, Lda.
Meães, Vilarinho das Cambas
Vila Nova de Famalicão

Registo na ERC: 126967

ISSN: 2183-959X

Depósito legal: 424488/17

Tiragem: 1000 exemplares

Apoio científico:

NEDAL – Núcleo de Estudos de Direito das
Autarquias Locais

Preço avulso:

€ 15

Assinatura anual (2025):

€ 20 (nacional) / € 60 (estrangeiro)

Regras de publicação:

Esta revista segue as regras do novo
acordo ortográfico, salvo indicação
contrária e expressa dos autores.

O Estatuto Editorial pode ser consultado em:

www.aedrel.org, secção “Revistas”

Diretor:

Carlos José Batalhão

Subdiretor:

António Cândido de Oliveira

Conselho de Redação:

António Cândido de Oliveira
Professor Catedrático Jubilado da Universidade do Minho
Fernanda Paula Oliveira
Professora da Universidade de Coimbra
Isabel Celeste M. Fonseca
Professora da Universidade do Minho
Joaquim Freitas da Rocha
Professor da Universidade do Minho
Ana Fernanda Neves
Professora da Universidade de Lisboa
Carlos José Batalhão
Mestre em Direito pela UCP — Porto
Pedro Cruz e Silva
Mestre em Direito Público pela UCP — Lisboa
Bárbara Barreiros
Mestre em Direito das Autarquias Locais pela UMinho
Hugo Flores da Silva
Professor da Universidade do Minho

Colaboram neste número:

António Cândido de Oliveira
Carlos José Batalhão
Mateus Arezes Neiva
Rui Duarte Rocha
Telma Vieira Barbosa

Composição e revisão:

AEDREL

REVISTA DAS FREGUESIAS

N.º 26 — Julho/Dezembro de 2025

AEDREL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local

Nota de Abertura

O presente número 26 da Revista das Freguesias é referente a *julho-dezembro* de 2025, fechando o ano de 2025 com vários artigos sobre assuntos de incontestável importância para as Freguesias.

Um primeiro artigo de Carlos José Batalhão, discorre sobre a “criação de Freguesias segundo a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho”, apresentando o procedimento normal previsto nesta lei-quadro (em contraponto ao *procedimento especial, simplificado e transitório de desagregações* das Uniões de Freguesias). Todos os atos e formalidades são aqui identificados, sejam da competência das freguesias, dos municípios e da Assembleia da República; são, ainda, percorridos os requisitos da Proposta e da lei de criação, dando a conhecer-se toda a procedimentalização da criação de freguesias.

Depois, Rui Duarte Rocha disserta sobre o plenário de cidadãos eleitores (atualmente existem 37 freguesias nesta situação), como forma de democracia direta, embora seja *uma exceção à regra do normal funcionamento das freguesias*, e depois de passar pela análise das eleições no caso das freguesias com plenário de cidadãos eleitores, questiona se serão (ainda) uma realidade atual ou se não seria de equacionar um outro critério numérico para o fazer funcionar.

E ainda, tendo presente as recentes eleições autárquicas, Carlos José Batalhão e Telma Vieira Barbosa abordam o tema da instalação dos órgãos das freguesias (assembleia e junta), revisitando a problemática constituição do órgão executivo (a junta de freguesia), abordando temas como renúncia ao mandato e renúncia prévia de integrar as listas, eleições intercalares, etc.

Por fim, no último artigo, num tema transversal às autarquias locais (do Continente), municípios e freguesias, António Cândido de Oliveira e Mateus Arezes Neiva refletem sobre o Anuário das Assembleias Municipais e as assembleias de freguesia, concluindo, depois de analisarem o Anuário das Assembleias Municipais, ser do maior interesse conhecer a situação real das assembleias de freguesia, o que exige tempo e adequados meios financeiros.

Termina a Revista com a habitual rubrica informações e curiosidades.

Enfim, um número que fecha da melhor forma o ano de 2025, agradecendo uma vez mais ao leitor o interesse pelas Freguesias e por mais um ano de confiança na AEDREL.

O DIRETOR

A criação de freguesias segundo a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho

1. A Lei n.º 39/2021, de 24 de junho

A Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, conhecida como *Lei-Quadro da Criação, Modificação e Extinção das Freguesias*, veio finalmente definir o *regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias* e revogar a Lei n.º 11-A/2013, de 11 de janeiro (que procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias, através da designada *agregação de freguesias*, se bem se recorda), colmatando uma omissão inconstitucional que se verificava desde o *Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica* (Reforma Territorial de 2011-2013)¹, que dizia respeito à matéria constitucional da “*criação e extinção das autarquias locais*” [cfr. artigos 164.º, alínea n), e 227.º, n.º 1, alínea l), da Constituição da República Portuguesa (CRP)]².

Efetivamente, como dissemos já noutro local³, face à norma revogatória do artigo 21.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que revogou as *leis-quadro n.º 11/82, de 2 junho, e 8/93, de 5 março*, suscitaram-se, então, grandes dúvidas de constitucionalidade⁴, à luz do disposto nos artigos 164.º, alínea n), 236.º, n.º 4, 249.º e 227.º, n.º 1, alínea l), da CRP, sendo que, à época, JORGE MIRANDA⁵, JOSÉ DE

¹ Então definido na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, e depois concretizado na tal Lei n.º 11-A/2013, de 11 de janeiro.

² A Constituição prevê, como resulta, tanto do teor da alínea n) do n.º 1 do artigo 164.º, como do inciso final da alínea l) do n.º 1 do artigo 227.º, a existência de uma lei geral sobre o regime de criação, extinção e modificação das autarquias locais [ver Acórdão do Tribunal de Contas (TC) n.º 134/2010].

³ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “Início do procedimento especial, simplificado e transitório do artigo 25.º, da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho”, in *Revista das Freguesias*, n.º 19, janeiro/junho de 2022, pp. 41 a 47.

⁴ Esta Lei não procedeu à definição, em abstrato, de qualquer regime jurídico de *criação, modificação ou extinção das autarquias locais*, daí que se tenham colocado dúvidas quanto à sua *inconstitucionalidade por omissão* (mesmo admitindo que a CRP dispõe de *plasticidade*), atenta a norma revogatória do artigo 21.º. Cfr. CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio)”, in *Direito Regional e Local*, n.º 20, outubro/dezembro de 2012, pp. 15 e ss.

Ver igualmente ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As Freguesias em Portugal. Que futuro?*, AEDREL, 2017, pp. 83 e ss.

⁵ JORGE MIRANDA, “As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 de Maio, e n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro”, in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013, p. 438.

MELO ALEXANDRINO⁶ e DIOGO FREITAS DO AMARAL⁷, entre outros, consideraram este vazio legal como uma inconstitucionalidade por omissão e por ação – já que o legislador ao concretizar uma norma preceptiva não exequível não pode retroceder.

Confessa-se que, então, tal não foi muito relevado, mas uma coisa é certa, desde 2012 que o ordenamento jurídico português carecia daquela lei-quadro exigida constitucionalmente no artigo 164.º, alínea n), da CRP.

Assim, a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, apresentou, desde logo, um fator positivo, na exata medida em que veio assegurar a supressão parcial desta inconstitucionalidade, ao regular o procedimento tendente à criação de freguesias⁸.

2. A criação de freguesias: atos e formalidades

A Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, entrou em vigor passados 180 dias (6 meses) após a sua publicação, isto é, em 21 de dezembro de 2021, pelo que, desde então, podem ser criadas novas freguesias, através do que aqui designamos de *procedimento normal* (em contraponto ao *procedimento especial e simplificado* do artigo 25.º).

Este inicia-se com a apresentação da *proposta de criação* da freguesia na assembleia de freguesia conforme o previsto no artigo 10.º, seguindo depois os seus trâmites obrigatórios de acordo com o disposto nos artigos 11.º a 13.º e *termina* com a apreciação na Assembleia da República de acordo com o vertido no artigo 13.º.

Assim, sintetizando os atos e formalidades que constituem este procedimento de criação de freguesias:

a) Na freguesia:

- A *proposta* deve ser apresentada por 1/3 (um terço) dos membros da assembleia de freguesia ou de cada uma das freguesias em causa – o número de membros das assembleias de freguesia vai de 7 nas freguesias mais pequenas (1000 eleitores ou menos) a 19 ou mais nas grandes freguesias (mais de 20 000

⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, janeiro/março de 2014, p. 18.

⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª ed., Almedina, 2015, p. 438.

⁸ Mas a lei não se quedou por este *suprimento da inconstitucionalidade*, acrescentando a previsão de um *procedimento especial e transitório* para desagregação de freguesias que foram “unidas” na Reforma Territorial de 2011-2013, prevendo-o e regulando-o no artigo 25.º, e tendo dado, entretanto, origem à Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março, que procedeu à *Reposição de freguesias agregadas pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, concluindo o procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesias previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho*.

- eleitores) – ou por um número de cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia de origem, equivalente a 30 vezes o número de elementos da assembleia municipal (por exemplo, 210 cidadãos numa freguesia cuja assembleia tenha 7 elementos; 570 numa freguesia cuja assembleia tenha 19 elementos⁹);
- Apresentado o pedido, o presidente da assembleia ou assembleias de freguesia solicita à junta ou juntas, um *parecer obrigatório*, que deve ser emitido no prazo máximo de 15 dias úteis;
 - Deve ser convocada assembleia extraordinária da freguesia ou freguesias, expressamente para este efeito, com este único ponto na ordem do dia; esta sessão extraordinária da assembleia de freguesia deverá cumprir as regras de convocação previstas no Regime Jurídico das Autarquias Locais, previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
 - Nela, a apreciação da proposta faz-se por maioria absoluta dos respetivos membros em efetividade de funções;
 - A proposta aprovada deve ser remetida para o município (pelo presidente da assembleia de freguesia para o presidente da assembleia municipal) juntamente com cópia autenticada das atas das reuniões das assembleias de freguesia e do parecer das juntas de freguesia envolvidas no processo se os houver, isto é, se os mesmos tiverem sido emitidos (cfr. artigo 11.º).

b) No município:

- A assembleia municipal ou assembleias municipais envolvidas, recebida a proposta nestes termos, deve(m) solicitar à câmara municipal parecer, a emitir no prazo de 15 dias úteis, sob pena de se considerar favorável¹⁰;
- A proposta é apreciada na assembleia municipal ou assembleias municipais envolvidas (aqui não precisa de ser uma assembleia com apenas esta ordem do dia) por maioria dos respetivos membros em efetividade de funções¹¹;

⁹ Conforme exemplificamos em ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Lei da Criação de Freguesias Anotada*, Braga, 2022.

¹⁰ Significa que, mesmo que não seja emitido o parecer no prazo devido, o processo avança na mesma, considerando-se o parecer solicitado ao órgão executivo como favorável, havendo, pois, um “deferimento” tácito positivo.

¹¹ Consideramos que a maioria exigida é absoluta, “*não só porque se o preceito refere a aprovação por maioria dos membros em efetividade de funções essa maioria é necessariamente uma maioria absoluta, mas também porque é a exigência de maioria absoluta que resultará do número 1, do artigo 32.º do Código do Procedimento Administrativo*” (ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Lei da Criação de Freguesias Anotada*, Braga, 2022, em anotação ao artigo 12.º).

- O presidente da assembleia municipal envia para o Presidente da Assembleia da República, a proposta aprovada, com a menção expressa de que deverá ser dado conhecimento da proposta a todos os grupos parlamentares e deputados únicos.

c) Na Assembleia da República:

- Cumprindo o disposto no artigo 13.º, inicia-se, então, o subprocedimento legislativo¹²;
- Nos termos do artigo 156.º, alínea b), e 167.º, n.º 1, da CRP, e do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), 8.º, alínea f), e 119.º do Regimento da Assembleia da República, a iniciativa legislativa na Assembleia da República compete aos deputados, aos grupos parlamentares¹³;
- Após a apresentação do projeto de lei que concretize a criação da freguesia, o mesmo terá, nos termos do artigo 143.º do Regimento da Assembleia da República, de ser agendado pelos grupos parlamentares ou deputados únicos representantes de um partido para discussão na generalidade em plenário;
- Depois do plenário da Assembleia da República proceder à discussão e aprovação do projeto na generalidade, o mesmo passará à fase de discussão e votação na especialidade na comissão parlamentar competente e, em caso de aprovação, regressará a plenário para votação final global do texto final que dará origem à lei de criação de nova freguesia¹⁴.

3. A proposta (e os requisitos de criação)

No n.º 2 do artigo 10.º, estipula-se o conteúdo da proposta de criação de freguesia, identificando-se os elementos que esta deve conter (a que acresce a instrução da proposta, com os documentos nomeados no n.º 3).

¹² Seguimos aqui o referido por ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Lei da Criação de Freguesias Anotada*, AEDREL, em anotação ao artigo 13.º.

¹³ Ou a um grupo de, pelo menos, 20 mil cidadãos eleitores, nos termos da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho.

¹⁴ Seguimos aqui de muito perto o referido nas anotações à Lei, em ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Lei da Criação de Freguesias Anotada*, cit.

Assim, a proposta de criação de freguesia deve indicar o nome da freguesia, os limites territoriais da freguesia e a indicação da sede da mesma dentro do território da freguesia, o modelo da criação – agregação ou da desagregação (ver artigo 3.º), devendo ainda conter um texto onde se exponha a fundamentação da criação da freguesia, utilizando para tal os critérios que são cumulativamente exigidos nos artigos 4.º a 9.º.

Como se percebe, será sobretudo nesta fundamentação que se deve justificar, com base no definido na lei, a criação da nova freguesia, demonstrando-se circunstanciadamente a verificação de todos os requisitos impostos nesta Lei n.º 39/2021, de 24 de junho:

- a) Prestação de serviços à população;
- b) Eficácia e eficiência da gestão pública;
- c) População e território;
- d) História e identidade cultural;
- e) Vontade política da população, manifestada pelos respetivos órgãos representativos.

Recorde-se que estes critérios são de verificação obrigatória, quer para as novas freguesias, quer para as freguesias que as originam.

Seguramente que é aqui, nesta exposição de motivos, que os órgãos competentes irão incidir a sua fiscalização quanto à criação legal da freguesia.

Assim, cumpre demonstrar a viabilidade de todas as freguesias envolvidas no processo, conforme brota do artigo 2.º da Lei, a qual é aferida, precisamente, pela ponderação daqueles critérios acima identificados (artigos 4.º a 9.º), desde que aprovados nos respetivos órgãos dos municípios.

No fundo, são cinco critérios obrigatórios, cumulativos e vinculativos para a criação de freguesias, devendo a fundamentação da proposta incidir sobre os mesmos: quanto à *prestação de serviços à população*, ver artigo 5.º (está em causa, sobretudo, a existência de infraestruturas e equipamentos); quanto à *eficácia e eficiência da gestão pública*, ver artigo 6.º (está em causa a viabilidade económico-financeira e racionalidade económica da nova autarquia, a demonstrar em relatório financeiro); quanto à *população e território*, ver artigo 7.º (trata-se dos dois elementos essenciais de qualquer autarquia local, tendo em conta o seu conceito constitucional); quanto à *história e identidade cultural*, ver artigo 8.º (elemento fundamental de um sentimento de pertença comum, que revela uma individualidade e especificidade que justifica a respetiva individualização face a outros

territórios); e quanto à *vontade política da população*, ver artigo 9.º (nos termos constitucionais, a soberania reside no povo)¹⁵.

Para além do mais, a *proposta* deve ser instruída com um conjunto de documentos relevantes para a sua apreciação e que servem, nomeadamente, para provar o que foi indicado na proposta e exposto no relatório, conforme imposição do n.º 3.

Os dois últimos referem-se às *relações de bens* e à *relação dos trabalhadores* que transitam para a nova freguesia.

Assim, para além dos mapas (à escala 1:25 000) relativos à nova e velha freguesias, é necessário instruir a proposta de criação de freguesia com um inventário dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia. A nova freguesia há de ter um património, oriundo designadamente da(s) freguesia(s) que lhe(s) deu(deram) origem, pelo que se torna obrigatório, desde logo, *ab initio*, identificá-lo.

De notar, também, o disposto no artigo 19.º, que estabelece critérios orientadores para a repartição dos bens, direitos e obrigações existentes à data da criação da nova freguesia entre esta e as de origem, o que se revela importante para efeitos do disposto na alínea *c*) do n.º 3 deste artigo 10.º.

Da mesma forma, exige-se a indicação do número de trabalhadores, respetivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia.

Recorde-se que no artigo 5.º, n.º 1, alínea *a*), estabelece-se a obrigação de a nova freguesia ter, pelo menos, um trabalhador, com vínculo de emprego público, mas aí admite-se que seja a transitar do mapa do pessoal da junta ou juntas de freguesia de origem, ou da respetiva câmara municipal; parece, portanto, mais abrangente do que o disposto nesta alínea *d*) do n.º 3 do artigo 10.º, que refere apenas freguesias de origem, pelo que esta dissonância normativa pode gerar alguma confusão. Obviamente que esta identificação dos trabalhadores tem a ver com aquela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 5.º, pelo que se deve indicar o número de trabalhadores, respetivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais das freguesias de origem ou da respetiva câmara municipal a transferir para a nova freguesia.

É, portanto, esta proposta que é submetida à apreciação das freguesias, mas igualmente dos municípios, como vimos.

¹⁵ Remete-se para as respetivas anotações, em ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Lei da Criação de Freguesias Anotada*, cit.

4. Decisões municipais

Na verdade, está prevista na lei uma espécie de veto por parte do município, que passa, como vimos, pela emissão de um parecer, mas sobretudo por uma decisão municipal que pode impedir que a proposta chegue à Assembleia da República (o que, obviamente, pode levantar problemas de constitucionalidade...).

Ora, quanto ao parecer da câmara e deliberação da assembleia municipal, crê-se ser seguro referir que os mesmos incidem sob aquilo que são as atribuições municipais e não sob qualquer pronúncia de legalidade ou ilegalidade (*rectius*, do cumprimento ou incumprimento dos requisitos da lei) da proposta aprovada nas freguesias.

Na verdade, refere a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, que a câmara municipal deve emitir parecer sobre a proposta apresentada pelas assembleias de freguesia, mas essa pronúncia só pode ser emitida, nos termos legais, no estrito âmbito das suas competências expressamente previstas na lei, em particular na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o mesmo acontecendo, depois, com a apreciação da assembleia municipal.

Assim, tendo em conta as competências materiais da câmara municipal, estabelecidas no artigo 33.º, bem como as atribuições do município previstas no artigo 23.º, mas também relevando o facto de, como autarquia local, nos termos do artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa, ser o município uma verdadeira *poliarquia*, os seus órgãos pronunciam-se sobre a “conveniência” ou “inconveniência” da criação proposta, em termos do território e população municipal, tendo em conta a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. É, pois, no exclusivo âmbito das suas competências que câmaras e assembleias municipais atuam, pelo que o objeto das suas pronúncias circunscreve-se a elas.

O município não exerce qualquer tipo de controlo de legalidade sobre as freguesias do seu território, pelo que o parecer da câmara e a *decisão* da assembleia municipal não versam sobre a legalidade da proposta apresentada, ou seja, não tem como objeto qualquer pronúncia sobre o preenchimento de requisitos legais para a criação.

Esta nossa opinião resulta, desde logo, do *princípio da autonomia local*¹⁶ (que está previsto no artigo 3.º, n.º 1, da Carta Europeia de Autonomia Local e no artigo 6.º da

¹⁶ Sobre o Princípio da Autonomia das autarquias locais dentro da organização do Estado, consagrado no artigo 6.º da CRP, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, in *Direito Regional e Local*, n.º 5, pp. 5 e ss. Ver, ainda, CARLOS JOSÉ BATALHÃO, «Os “lados opostos” da autonomia local em matéria de pessoal: o Acórdão n.º 494/2015 do Tribunal Constitucional, seus efeitos e o pagamento aos trabalhadores», in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 09, janeiro/março de 2016, pp. 79 a 96 e “A CEAL e sua transposição para o ordenamento português: história da evolução legislativa e jurisprudencial do regime local português desde 1985 até aos nossos dias”, in *Dereito – Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, n.º ext (2016): XXX Aniversario de la Carta Europea de Autonomia Local.

CRP)¹⁷, assumindo inegavelmente um carácter estrutural do Estado e do poder local¹⁸, sendo tão caro a toda a democracia nacional¹⁹, mas também da inerente inexistência de tutela da legalidade entre autarquias locais (recorde-se que, nos termos do artigo 242.º da Constituição da República Portuguesa, a designada tutela administrativa sobre as autarquias locais, que consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos, é exercida apenas nos casos e segundo as formas previstas na lei, *in casu*, na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto²⁰).

Como tal, entendemos que não devem os municípios “reter” a proposta aprovada pela(s) freguesia(s), possibilitando que seja a Assembleia da República, que é quem tem, recorde-se, reserva absoluta de competência legislativa [artigo 164.º, alínea *n*) da Constituição da República Portuguesa], a decidir a concreta criação de freguesia(s).

Desta forma, todos os órgãos com intervenção no procedimento *tripartido* (freguesias, município e Assembleia da República) de criação de freguesias cumprem as respetivas competências (não as extravasando), nos termos constitucionalmente pretendidos.

5. Conclusão do processo: a lei de criação

O processo de criação estará concluído com a lei que cria as freguesias. De acordo com o artigo 14.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, esta lei deve:

- a) Definir a composição da *comissão instaladora*: cumpre constatar que, enquanto não estiverem constituídos os órgãos das freguesias criadas, a respetiva administração é atribuída a uma *comissão instaladora* (cfr. artigo 17.º), que exerce funções no máximo durante seis meses. A lei da Assembleia da República deverá indicar o momento em que a comissão instaladora entra em funções, devendo essa indicação ter em conta que o período de

¹⁷ Sobre o amplo acolhimento da autonomia local na Constituição e sua importância, ver, por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais* (2.ª Edição), Coimbra Editora, dezembro, 2013, e vasta doutrina aí citada, pp. 69 a 107.

¹⁸ Sobre a difícil tarefa de determinação do conceito de “autonomia local” e a sua garantia constitucional (défice de proteção), ver JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *in Direito Regional e Local*, n.º 5, pp. 12 e ss.

¹⁹ Sobre estes princípios e a prática da democracia ao nível das autarquias locais, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, 2005.

²⁰ Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respetivo regime sancionatório (artigo 1.º, n.º 1).

exercício de funções não pode exceder seis meses (cfr. n.º 1 do artigo 17.º)²¹. Compete à comissão instaladora preparar a realização das eleições para os órgãos autárquicos e executar todos os demais atos preparatórios estritamente necessários ao funcionamento da inventariação dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações da freguesia ou freguesias de origem a transferir para a freguesia resultante do processo de criação de freguesias.

Após a entrada em vigor da lei de criação da freguesia, os serviços existentes na área da nova freguesia passam imediatamente a ser dirigidos pela comissão instaladora, sem prejuízo da eventual manutenção de apoios em meios materiais e financeiros das freguesias de origem, indispensáveis à continuidade do seu funcionamento e até que sejam formalmente recebidos por aquela comissão, nos termos do número seguinte;

- b) Indicar a denominação da nova freguesia e das freguesias que lhe deram origem na sequência do procedimento de criação de freguesias: a freguesia nova terá de ter uma denominação identitária da nova autarquia local que deverá constar obrigatoriamente da lei que cria a freguesia, a qual deverá, igualmente, identificar a freguesia ou freguesias que deram origem à nova autarquia local;
- c) Discriminar os bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia, tal como constam do inventário: exigência semelhante à do artigo 10.º, acima visitada;
- d) Indicar o número de trabalhadores, respetivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia: recorde-se que nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 5.º, exige-se que a nova freguesia tenha, pelo menos, um trabalhador com

²¹ Integram a comissão instaladora, nos termos do n.º 3 do artigo 17.º:

- a) Os presidentes das juntas de freguesia de origem;
- b) Um representante de cada partido ou grupo de cidadãos eleitores representados nas assembleias de freguesia de origem;
- c) Cidadãos eleitores, recenseados na área da freguesia ou freguesias envolvidas no processo, em número não superior a cinco, indicados pelos órgãos deliberativos da cada freguesia, tendo em conta o resultado das últimas eleições autárquicas.

vínculo de emprego público. Esta identificação do trabalhador ou dos trabalhadores exigida pela alínea *d*) do presente artigo deve ser completa, nomeadamente constando as respetivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais;

e) Estabelecer o processo eleitoral²²;

f) Delimitar a área de todas as freguesias que resultem do processo de criação de freguesias, contendo, em anexo, o mapa à escala 1:25 000: sendo o território um elemento essencial de qualquer autarquia local, naturalmente que a lei da criação da nova freguesia deve delimitar com precisão e correção a área da nova autarquia local. Esta delimitação do território deve constar igualmente de um mapa à escala 1:25 000, em anexo à lei, dela fazendo parte integrante.

Como se percebe, é um conteúdo parcialmente idêntico ao que se exige para a proposta de criação prevista no artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, acima visitados, pelo que será aí que deverão ir buscar-se esses elementos, acrescentando-se outros, como a definição da comissão instaladora (ver artigo 17.º) e do processo eleitoral.

Após a criação de uma freguesia, nos termos aqui recordados, a mesma mantém-se ao longo dos três mandatos autárquicos seguintes, conforme a disposição do artigo 21.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

CARLOS JOSÉ BATALHÃO

(Mestre em Direito e Especialista em Direito Administrativo)

²² Ver nossas anotações ao artigo 15.º, em ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Lei da Criação de Freguesias Anotada*, cit.

Plenário de cidadãos eleitores: uma realidade dos nossos dias?

1. Introdução

No passado dia 12 de outubro de 2025 realizaram-se as eleições gerais para os órgãos das autarquias locais em Portugal. Dizem-se eleições gerais porque elas resultam do normal desenvolvimento do mandato autárquico, o qual, nos termos da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL)¹, tem a duração de 4 anos².

É através das referidas eleições que são escolhidos “[o]s membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais e do órgão executivo do município”³. Por outras palavras, é através das referidas eleições que são escolhidos os membros da assembleia municipal e da câmara municipal (órgãos da autarquia local – município) e os membros das assembleias de freguesia (órgão da autarquia local – freguesia).

Centremo-nos, por agora, apenas nas freguesias e para dizer que são órgãos das freguesias: a assembleia de freguesia, a junta de freguesia e o presidente de junta. Sucede que, no caso das freguesias de pequena dimensão (aquelas com 150 eleitores ou menos), a assembleia de freguesia é substituída por uma outra figura denominada plenário de cidadãos eleitores⁴. Note-se que este órgão, no continente, julgava-se em extinção por força da reforma territorial de 2011-2013⁵,

¹ Lei n.º 1/2001, de 14 de agosto – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

² Cfr. artigo 220.º, n.º 1, da LEOAL. A expressão eleições gerais serve, também, para distinguir estas eleições das eleições intercalares. Note-se que, em caso de eleições intercalares, que ocorrem quando existe uma impossibilidade definitiva de substituição dos membros do órgão [por exemplo, em caso de renúncia de todos os membros da lista, não sendo possível (efetivar as substituições) que o órgão tenha em efetividade de funções a maioria dos seus membros], os cidadãos eleitos para o órgão autárquico “resultante de eleições intercalares completa(m) o mandato do anterior” – cfr. artigo 220.º, n.º 2, da LEOAL. No presente artigo iremos sempre reportar-nos às eleições gerais, embora o que nele for dito poderá ser aplicado ao caso das eleições intercalares.

³ Cfr. artigo 11.º, da Lei n.º 1/2001, de 14 de agosto – LEOAL.

⁴ Cfr. artigo 21.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁵ Recorde-se que o artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, determinava o desaparecimento das freguesias com menos de 150 eleitores. Recorde-se, ainda, que a reforma de 2011-2013 aplicava-se apenas às

contudo, e como demonstram as recentes eleições gerais autárquicas, existem 37 freguesias em que a assembleia de freguesia é substituída por plenário de cidadãos eleitores⁶. O mesmo será dizer que existem 37 freguesias em que existem 150 ou menos eleitores, o que, por si só, demonstra um erro de previsão da referida reforma territorial.

Ora, o presente artigo tem como intuito uma breve análise das vicissitudes do processo eleitoral no caso das freguesias com 150 eleitores ou menos e, também, uma breve análise do seu funcionamento ao longo do mandato autárquico.

2. O plenário de cidadãos eleitores

Nos termos da lei, em concreto do artigo 21.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, no caso das freguesias com 150 eleitores ou menos, o órgão assembleia de freguesia é substituído pelo plenário de cidadãos eleitores. Esta norma é uma concretização da possibilidade normativa inscrita na Constituição da República Portuguesa (CRP), em concreto no seu artigo 245.º, n.º 2, que estabelece que “[a] lei pode determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores”.

Em termos práticos, estamos perante uma forma de democracia direta⁷, isto é, em lugar de os eleitores elegerem os seus representantes para a assembleia de freguesia (órgão deliberativo), aqueles (os eleitores) reúnem-se eles próprios para assumirem o papel que a lei confere às assembleias de freguesia. É isso que decorre, no essencial, da remissão constante do artigo 22.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 19 de setembro, ao estabelecer que “[o] plenário de cidadãos eleitores rege-se, com as necessárias adaptações, pelas regras estabelecidas para a assembleia de freguesia e respetiva mesa”.

Em consequência desta remissão, que atualmente terá que se fazer para a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁸, em concreto para as regras constantes do seu anexo I

freguesias do continente (com exceção do concelho de Lisboa, que foi abrangido por um processo de reorganização territorial específico), o que significa que nas regiões autónomas, em especial, as suas freguesias, não foram abrangidas por aquela reforma.

⁶ A listagem de freguesias com plenário de cidadãos eleitores encontra-se disponível em: https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/EleicoesReferendos/AutarquiasLocais/Documents/Autarquias-2025/Plen%C3%A1rios_AL2025.pdf.

⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, pp. 131 e 323.

⁸ A qual consagra o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico (abreviadamente

relativas às atribuições, competências (natureza, âmbito e funcionamento) da assembleia de freguesia e ainda as disposições comuns aos órgãos das autarquias locais, com as necessárias adaptações, são aplicadas ao plenário de cidadãos eleitores⁹.

Deve-se, contudo, fazer notar que o plenário de cidadãos eleitores apenas poderá deliberar validamente desde que presentes pelo menos 10% dos cidadãos eleitores recenseados na freguesia¹⁰.

Mas se até aqui temos vindo a descrever aquilo que serão as funções durante o mandato autárquico do plenário de cidadãos eleitores, este tem ainda uma outra função, a de eleger a junta de freguesia. Vejamos em que moldes é que isso acontece.

3. As eleições no caso das freguesias com plenário de cidadãos eleitores

Estabelece o artigo 24.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que “[n]as freguesias com mais de 150 eleitores, o presidente da junta é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia e, nas restantes, é o cidadão eleito pelo plenário de cidadãos eleitores recenseados na freguesia”. Esta norma, que poderemos apelar de regra geral, tipifica o modo como é designado ou eleito o presidente de junta. Assim, no caso das freguesias com mais de 150 eleitores, o presidente da junta é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia¹¹. Contudo, no caso das freguesias com 150 eleitores ou menos, isto é, no caso das freguesias em que existe plenário de cidadão eleitores, o presidente de junta é o cidadão eleito pelo plenário de cidadãos eleitores recenseados na freguesia¹².

Isto significa que, no caso das freguesias com plenário de cidadãos eleitores, é no âmbito deste plenário que é organizado o processo eleitoral da freguesia tendente à eleição do presidente de junta e da junta de freguesia, como veremos já de seguida.

RJAL). Recorde-se que a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, revogou parcialmente a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – cfr. artigo 3.º, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. No entanto, no que diz respeito à “constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais”, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, continua a remeter, expressamente (artigo 6.º, n.º 3, do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) para a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁹ No essencial, a remissão será para os artigos 7.º a 14.º e 44.º a 62.º do anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹⁰ Cfr. artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

¹¹ Daí que tenhamos usado a expressão designado, que se aplica a este caso.

¹² Daí que tenhamos usado a expressão eleito, que se aplica a este caso.

O processo eleitoral nas freguesias com plenário de cidadãos eleitores segue, no essencial, o regime da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto), com as necessárias adaptações. Nas palavras do Tribunal Constitucional, “[n]este tipo de eleições concentram-se, na mesma reunião, a apresentação de candidaturas, a votação e o apuramento de resultado, não existindo, por conseguinte, a fase pré-eleitoral de apresentação de candidaturas perante o tribunal de comarca e, posteriormente, a fase correspondente ao ato eleitoral propriamente dito”¹³. Isto significa que, no mesmo dia, ocorrem uma multiplicidade de atos (mormente, aqueles descritos na transcrição do texto do acórdão) que, no caso das freguesias com mais de 150 eleitores, ocorrem em um período mais alargado no tempo¹⁴.

Como ponto de partida, diga-se que o plenário de cidadãos eleitores deverá reunir no dia marcado para as eleições gerais dos órgãos das autarquias locais¹⁵, sendo que a hora¹⁶ e o local onde se vão desenvolver os trabalhos deverão ser determinados pelo presidente de junta cessante, o qual deverá dar conhecimento dessa determinação mediante editais afixados nos lugares de estilo da freguesia. Da ordem de trabalhos para a realização do plenário deverão constar, desde logo, os seguintes pontos: 1) Eleição da mesa do plenário; 2) Apresentação e admissão de candidaturas; 3) Votação; e 4) Apuramento dos resultados.

No dia marcado, o presidente de junta cessante ou, na sua ausência, o eleitor mais velho presente declara aberta a sessão, passando de imediato à constituição da mesa *ad hoc*, através da designação de dois secretários para coadjuvarem nos trabalhos de verificação da legitimidade e quórum (10% dos cidadãos eleitores¹⁷) do plenário de cidadãos eleitores.

De seguida, deverá ser promovida a eleição da mesa do plenário para o mandato, devendo para o efeito ser deliberado se a eleição se faz por lista ou por votação uninominal. Não menos importante, e neste estágio de desenvolvimento

¹³ Acórdão Tribunal Constitucional n.º 563/2009, processo n.º 902/09, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090563.html>.

¹⁴ Desde logo, desde o período que vai da data de agendamento das eleições até ao início da campanha eleitoral.

¹⁵ Note-se que as eleições da junta de freguesia nas freguesias em que existe plenário de cidadãos eleitores ocorrem em simultâneo com as eleições para os órgãos municipais (câmara municipal e assembleia municipal). Isso quer dizer que as eleições ocorrem no mesmo dia, mas será aconselhável (exigível) que as eleições ocorram em espaços diferentes. E assim é, desde logo, para que se evite a ocorrência de perturbações do ato eleitoral para os órgãos do município em consequência da realização do plenário de cidadãos eleitores.

¹⁶ Ou horas de funcionamento do mesmo.

¹⁷ Cfr. artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

do processo eleitoral, é necessário chamar a atenção para o cumprimento da lei da paridade¹⁸ na eleição da mesa.

Constituída a mesa do plenário, deverá ser deliberado se a eleição da junta de freguesia se faz por lista ou por eleição uninominal para cada um dos cargos, valendo aqui, também, a chamada de atenção quanto ao cumprimento da lei da paridade.

Uma vez deliberada a forma de eleição (por lista ou uninominal), a mesa concede um prazo para se apresentarem candidatos.

Admitidas as candidaturas, deverá a mesa preparar os boletins de voto e a sua distribuição pelos membros do plenário para que ocorra a votação, a qual, naturalmente, deverá ser secreta. A eleição da junta de freguesia, no caso das freguesias com plenário de cidadãos eleitores, deverá ocorrer quando e enquanto estiver reunido o plenário. Por outras palavras, para que seja válida a votação e respetivo apuramento, julgamos ser necessário que o plenário se mantenha em reunião. Isto significa que enquanto decorrer a eleição se devem manter presentes 10% dos cidadãos eleitores. Só assim julgamos que será dado cumprimento ao artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece que (recorde-se) “[o] plenário não pode deliberar validamente sem que estejam presentes, pelo menos, 10% dos cidadãos eleitores recenseados na freguesia”.

No final da votação, a mesa procede ao apuramento da votação e no final afixa edital com os resultados da eleição e os nomes dos cidadãos eleitos. Do teor do edital deve ser dado conhecimento imediato à Comissão Nacional de Eleições (CNE) e à Administração Eleitoral da Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna. Compete, ainda, à mesa do plenário elaborar a ata, fechando assim o trabalho o processo eletivo. Esta ata, para além de relatar o processo eletivo, deverá conter o relato dos incidentes que ocorreram durante a votação, que podem (e devem) ser reportados pelos eleitores à mesa do plenário, devendo esta decidir sobre os mesmos.

Todavia, as decisões da mesa do plenário sobre os incidentes reportados são passíveis de recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 156.º e ss. da LEOAL.

¹⁸ Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, que estabelece a obrigatoriedade de (artigo 1.º – Âmbito, n.º 1) de “as listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais, bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia” serem “compostas de modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres”. E ainda, no n.º 2, que estabelece que “as listas de candidatos às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais são compostas de modo a respeitar a paridade entre homens e mulheres”.

4. O funcionamento da freguesia durante o mandato

Até aqui temos vindo a descrever o funcionamento das freguesias com 150 ou menos eleitores no momento das eleições.

Recordemos que, como dissemos *supra*, no caso destas freguesias (aquelas com 150 ou menos eleitores), a sua grande particularidade é a assembleia de freguesia ser substituída pelo plenário de cidadãos eleitores¹⁹.

Ora, durante o mandato aplicam-se a estas freguesias as restantes regras de organização e funcionamento aplicadas às restantes freguesias. É isso que decorre, no essencial, da remissão constante do artigo 22.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 19 de setembro, ao estabelecer que “[o] plenário de cidadãos eleitores rege-se, com as necessárias adaptações, pelas regras estabelecidas para a assembleia de freguesia e respetiva mesa”.

Em consequência desta remissão, que hoje em dia terá que se fazer para a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro²⁰, em concreto para as regras constantes do seu anexo I, relativas às atribuições, competências (natureza, âmbito e funcionamento) da assembleia de freguesia e ainda as disposições comuns aos órgãos das autarquias locais, com as necessárias adaptações são aplicadas ao plenário de cidadãos eleitores²¹.

Esta remissão legal explícita significa, na prática, que ao plenário de cidadãos eleitores se aplicam as regras das assembleias de freguesias em matéria de competências materiais e de funcionamento, com as devidas adaptações.

No que diz respeito às competências de funcionamento, resulta daquela remissão que os plenários de cidadãos eleitores reúnem, ordinariamente, 4 (quatro) vezes por ano nos meses de abril, junho, setembro e novembro ou dezembro. A forma de convocação, atenta a sua particularidade, deverá ser edital, com afixação da convocatória com 8 (oito) dias de antecedência sobre a data designada.

¹⁹ Cfr. artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁰ A qual consagra o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico (abreviadamente RJAL). Recorde-se que a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, revogou parcialmente a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – cfr. artigo 3.º, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. No entanto, no que diz respeito à “constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais”, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, continua a remeter expressamente (artigo 6.º, n.º 3, do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) para a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²¹ No essencial, a remissão será para os artigos 7.º a 14.º e 44.º a 62.º do anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Por outro lado, entendemos que o plenário de cidadãos eleitores também reunirá de forma extraordinária sempre que convocado para o efeito, sendo certo que neste caso, atendendo a que existe uma representação direta, as hipóteses de eleitores recenseados e de membros se confundem.

Já quanto à junta de freguesia, as regras a aplicar são as mesmas que nas restantes freguesias. Quer isto dizer que, quanto ao seu funcionamento, a junta de freguesia reúne, pelo menos, uma vez por mês (podendo, no entanto, se entender necessário, reunir quinzenalmente) e extraordinariamente sempre que achar necessário. Mostrando-se fixado, por deliberação da junta de freguesia, o dia e horas das reuniões ordinárias, deverá ser dada a publicidade a esse agendamento mediante afixação de editais.

Do acima exposto decorre que, durante o mandato, os funcionamentos destas freguesias, em particular dos seus órgãos, não têm especiais particularidades a não ser, claro está, aquelas especificidades que, pela natureza do órgão plenário de cidadãos eleitores, não se podem aplicar, como acima também demos nota.

5. Conclusão

As freguesias com plenário de cidadãos eleitores (*i.e.*, aquelas que têm 150 eleitores ou menos) constituem, como não pode deixar de ser, uma exceção à regra do normal funcionamento das freguesias. Como vimos, em Portugal isso apenas ocorre em 37 freguesias.

Contudo, aqui chegados, importa fazer notar, como faz António CÂNDIDO DE OLIVEIRA²², que nada impede que se fixe um outro critério numérico para fazer funcionar o plenário de cidadãos eleitores. Recorde-se que o artigo 245.º, n.º 2, da CRP confere esse poder ao legislador ordinário, ao estabelecer que “[a] lei pode determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores”.

Na verdade, não podemos deixar de notar que, no âmbito da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, lei de criação, modificação e extinção de freguesias, o legislador estabeleceu como critério de apreciação da viabilidade de criação de uma freguesia os 250 eleitores nas freguesias dos territórios do interior [alínea *b*] do n.º 1 da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho, e Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho] e os 750 eleitores nas restantes freguesias²³.

²² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, p. 324.

²³ Cfr. artigos 2.º, 4.º e 7.º da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

Note-se, aliás, que o número de eleitores para a substituição da assembleia de freguesia por plenários de cidadãos eleitores foi evoluindo ao longo dos tempos. Se em 1976 (Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de setembro, artigo 1.º, n.º 2) era de 300 ou menos eleitores, em 1984 (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, artigo 19.º, n.º 1) passou a ser de 200 ou menos eleitores e em 1999 (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, artigo 21.º, n.º 1) fixou-se em 150 ou menos eleitores.

Quanto a nós, entendemos que o número de 250 eleitores (o qual, recorde-se, é o número mínimo de eleitores que a lei exige para considerar viável uma freguesia nos territórios do interior) poderá, no futuro, servir como critério para que a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário de cidadãos eleitores. Julgamos que aquele número de eleitores (*i.e.*, os 250) permitiria manter a facilidade no funcionamento do órgão, especialmente em zonas onde o despoamento e a dificuldade de criação de listas são mais acentuadas ou uma regra (e não exceção).

RUI DUARTE ROCHA

(Advogado e Mestrando em Direito Administrativo na Escola de Direito da Universidade do Minho)

Instalação, constituição da junta e início de funções dos órgãos das freguesias

1. Introdução

Após o ato eleitoral autárquico (a ocorrer em princípio de quatro em quatro anos), segue-se a instalação dos órgãos autárquicos das freguesias, que conforme previsão constitucional e constante do artigo 5.º, n.º 1, da Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), são a assembleia de freguesia (como órgão deliberativo) e a junta de freguesia (como órgão executivo).

De acordo com a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (que estabelece, no que ainda “sobra” deste diploma legislativo, o quadro de competência e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias), a assembleia de freguesia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da freguesia, segundo o sistema de representação proporcional.

Já a junta de freguesia é constituída por um presidente e por vogais, sendo que dois exercerão as funções de secretário e de tesoureiro (artigo 23.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) mas apenas o presidente é eleito por sufrágio universal, sendo o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia (nas freguesias com mais de 150 eleitores)¹. 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 (conforme a seguir se verá), tendo em conta que:

- a) Nas freguesias com 5000 ou menos eleitores há dois vogais;
- b) Nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20 000 eleitores há quatro vogais;
- c) Nas freguesias com 20 000 ou mais eleitores há seis vogais.

¹ Nas freguesias com menos de 150 eleitores, o presidente é o cidadão eleito pelo plenário de cidadãos eleitores recenseados na freguesia, conforme o disposto no artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

Na verdade, até que seja eleito o presidente da assembleia, compete ao cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada ou, na sua falta, ao cidadão sucessivamente melhor posicionado nessa mesma lista presidir à *primeira reunião* de funcionamento da assembleia de freguesia que se efetua imediatamente a seguir ao ato de instalação, para efeitos de eleição, por escrutínio secreto, dos vogais da junta de freguesia, bem como do presidente e secretários da mesa da assembleia de freguesia.

Na ausência de disposição regimental compete à assembleia deliberar se cada uma destas eleições é uninominal ou por meio de listas.

Ora, é no tocante ao órgão junta de freguesia que o problema da sua constituição persiste, repetindo-se dispersamente por várias freguesias do país², sem que a Lei dê resposta cabal, não prevendo nem regulando diretamente a situação, que recorrentemente se verifica no órgão executivo das freguesias quando, das respetivas eleições, não resulta uma maioria absoluta e, portanto, a “oposição” tem maioria na assembleia de freguesia, ou seja, quando a força que elegeu o presidente da junta de freguesia não obteve aquela maioria (cfr. artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual)...

2. Instalação

a) *Da assembleia de freguesia*

Como já dissemos, dos órgãos da freguesia, apenas a assembleia de freguesia é eleita por sufrágio universal direto e secreto dos cidadãos eleitores residentes na área da freguesia (cfr. artigo 4.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro); não obstante, ao eleger a assembleia de freguesia, não se está apenas a eleger os membros deste órgão, pois o primeiro da lista mais votada é automaticamente presidente da junta de freguesia, por imposição constitucional (artigo 239.º, n.º 3), não podendo sequer fazer parte da assembleia, mesmo que o quisesse.

Apenas a assembleia de freguesia é instalada; no caso, até ao 20.º dia posterior ao apuramento definitivo dos resultados eleitorais.

² Ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “A por vezes difícil constituição da junta de freguesia...”, in *Revista das Freguesias*, n.º 04, outubro/dezembro de 2017, AEDREL. Ver, também, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES em *Os Eleitos Locais*, 2016, AEDREL, concluía, a propósito, que “A eleição dos vogais das juntas de freguesia também deveria ser repensada, dado que têm ocorrido verdadeiros impasses, sem solução legal em algumas destas eleições” (p. 115). Ver, igualmente, in *Revista das Freguesias*, n.º 04, outubro/dezembro de 2017, AEDREL.

Efetivamente, nos cinco dias subsequentes ao do apuramento definitivo dos resultados eleitorais, compete ao presidente da assembleia de freguesia cessante³ proceder à *convocação* dos eleitos para o ato de instalação do “novo” órgão deliberativo, por meio de edital e por carta com aviso de receção ou por protocolo, tendo em consideração aquele dever que lhe compete, também, de proceder à instalação da nova assembleia até ao 20.º dia posterior⁴ ao apuramento definitivo dos resultados eleitorais (artigos 7.º, n.ºs 1 e 2 e 8.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, bem como, o artigo 225.º da LEOAL).

Caso o presidente cessante não proceda àquela convocação no prazo referido, cabe ao cidadão melhor posicionado na lista vencedora das eleições para assembleia de freguesia efetuar a convocação em causa nos cinco dias imediatamente seguintes ao esgotamento daquele prazo.

Quem proceder à instalação verifica a identidade e a legitimidade dos eleitos e designa, de entre os presentes, quem redige o documento comprovativo do ato, que é assinado, pelo menos, por quem procedeu à instalação e por quem o redigiu. No caso de faltarem, justificadamente, ao ato de instalação, alguns dos eleitos locais, a verificação da sua identidade e legitimidade é feita na primeira reunião do órgão a que compareçam pelo respetivo presidente.

Ou seja, na condução do ato de instalação, deve:

- i. *“Efetuar a convocação do ato (cf. artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99).*
- ii. *Designar a pessoa, de entre os presentes, que vai redigir o documento comprovativo do ato instalação (cf. segunda parte do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 169/99).*
- iii. *Verificar a identidade e legitimidade dos eleitos (cf. primeira parte do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 169/99). Sendo que, a verificação da legitimidade passa, neste ato de instalação, por confirmar que a pessoa ali presente foi efetivamente eleita para o órgão, em face do resultado do sufrágio eleitoral e atentas as listas que foram validadas pelo tribunal em sede própria (devendo constar da ata o nome completo de todas as pessoas que foram investidas no mandato autárquico).*
- iv. *Assinar a ata do ato de instalação (cfr. parte final do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 169/99)”⁵, elaborada nos termos do artigo 34.º do Código do Procedimento*

³ Nos casos de instalação após eleições intercalares, esta competência é exercida pelo presidente da comissão administrativa cessante.

⁴ Este prazo para a instalação é contado de forma seguida.

⁵ Parecer da CCDR-N, de 30/10/2025, sobre “Instalação da assembleia de freguesia. Verificação da legitimidade do presidente da assembleia de freguesia cessante caso tenha sido eleito”.

Administrativo; portanto, da ata deve constar um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes e ausentes (e se as ausências foram ou não justificadas), eventual apresentação de renúncias, e *“seguidamente de que o presidente da assembleia freguesia cessante (ou quem o deca substituir neste ato) procedeu à verificação da identidade e legitimidade de todos os eleitos ali presentes, com eventual menção se os mesmos fizeram ou não a assunção de compromisso de honra para o exercício das funções para que foram investidos (caso tenha acontecido), para além da indicação de quem dirigiu o ato de instalação e de redigiu a ata”*⁶.

De seguida, inicia-se a *primeira reunião de funcionamento* (cfr. artigo 9.º), que é presidida, enquanto não for eleito o seu presidente, pelo cidadão que encabeçou a lista mais votada – o presidente de junta eleito – ou, na sua ausência, pelo presente melhor posicionado nessa mesma lista. Tem regras específicas, devendo seguir-se a ordem ínsita no artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a saber:

1) Proceder-se-á eleição, por escrutínio secreto⁷, dos vogais da junta, mediante *proposta do presidente da junta* (o cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada); assim, cabe apenas ao presidente da junta, logo que tome posse (e se não tomar posse perde o direito de fazer parte dos órgãos da freguesia), propor os restantes membros da junta de freguesia de entre os membros da assembleia – cfr. n.º 1 da norma em apreço; trata-se, portanto, de uma *“competência” exclusiva do presidente de junta*.

2) Eleitos os vogais da junta, de entre os membros da assembleia de freguesia, será necessário proceder à sua substituição, que ocorrerá imediatamente a seguir à eleição dos vogais, procedendo-se depois à verificação da identidade e legitimidade dos substitutos e à eleição da mesa. Os lugares deixados em aberto na assembleia de freguesia, em consequência da saída dos membros que vão

⁶ Parecer da CCDR-N *cit.* Neste Parecer, e respondendo ao suposto impedimento que aí estava em causa, a CCDR-N entendeu que o facto de o presidente da assembleia de freguesia cessante figurar de entre os eleitos que vão ser investidos no mandato autárquico não consubstancia um verdadeiro impedimento que exija a sua substituição.

⁷ Nos moldes que estiverem definidos no respetivo regimento, se o houver ou nele estiver expressamente prevista esta eleição; caso contrário, a assembleia de freguesia deverá deliberar, na altura, sobre a forma de votação, assegurando a sua natureza secreta, conforme resulta do disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

constituir a junta (ou por morte, renúncia, perda de mandato, suspensão ou outra razão) são preenchidos nos termos do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro: pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga (se isto não for possível, o mandato é conferido ao cidadão imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação)⁸.

Só neste momento se *“estabiliza a composição da assembleia de freguesia que, então e só então, vai eleger a respetiva mesa”*⁹.

Por fim,

3) Proceder-se à eleição, por escrutínio secreto, da mesa da assembleia de freguesia, que é constituída por um presidente e dois secretários, tomando parte nesta eleição (apenas) os membros que substituíram aqueles que integraram a junta de freguesia e não estes – n.ºs 1 e 5.

Na ausência de disposição regimental compete à assembleia deliberar se cada uma das eleições referidas é uninominal ou por meio de listas, sendo que, no caso de se verificar empate na votação, procede-se a nova eleição, obrigatoriamente uninominal; se o empate persistir, é declarado eleito para as funções em causa o cidadão que, de entre os membros empatados, se encontre melhor posicionado nas listas que os concorrentes integraram na eleição para a assembleia de freguesia, preferindo sucessivamente a mais votada (n.º 4 do artigo 9.º).

São estas as regras expressamente previstas na legislação atualmente em vigor, nada se prevendo especificamente para a hipótese acima recordada, de impossibilidade/dificuldade de eleger em assembleia de freguesia os vogais da junta.

b) Da junta de freguesia

Conforme já referido, a junta é constituída por um presidente, o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia¹⁰, e por vogais (sendo que dois exercerão as funções de secretário e de tesoureiro), eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, conforme acima recordado (ver artigos 9.º, 23.º e 24.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

⁸ Cfr. artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, p. 326.

¹⁰ Nas freguesias com mais de 150 eleitores, como dissemos já.

A *primeira reunião* tem lugar nos cinco dias imediatos à constituição do órgão, competindo ao presidente a respetiva marcação e convocação, a fazer por edital e por carta com aviso de receção ou através de protocolo com, pelo menos, dois dias de antecedência.

O problema que muitas vezes acontece, como dissemos, é precisamente quanto à constituição da junta: o presidente (eleito por sufrágio universal, pois é o primeiro da lista vencedora) propõe à votação nomes, de entre os membros efetivos da assembleia de freguesia, para constituir a junta, os quais são muitas vezes *rejeitados* (a votação é feita por escrutínio secreto, conforme n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, nela participando também o presidente de junta), pois o partido, coligação ou movimento a que pertence o presidente não tem maioria na assembleia freguesia¹¹... E assim se verificam impasses, mais ou menos duradouros, na constituição do órgão que é executivo, paralisando a prossecução do interesse público local.

Urge, pois, se se permite, visitar o tema.

3. A difícil constituição da junta

Relembrando o que escrevemos noutra lugar sobre impossibilidade/dificuldade de eleger, em assembleia de freguesia, os vogais da junta¹², é importante que se tenha consciência do que pode ou não fazer-se, pois os eleitos locais não podem esquecer que estão no exercício de um mandato autárquico, com tudo o que daí implica, atenta a importância do princípio da autonomia local¹³ (que está previsto no artigo 3.º, n.º 1 da Carta Europeia de Autonomia Local e no artigo 6.º da CRP)¹⁴, assumindo inegavelmente um carácter estrutural do Estado e

¹¹ Caso corra “bem” a eleição, os vogais, depois de eleitos, retiram-se da assembleia, chamando-se a tomar assento os suplentes que, na mesma lista, se seguem e que são chamados a ocupar o lugar dos vogais que já se retiraram.

¹² Ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *A por vezes difícil constituição da junta de freguesia...*, in *Revista das Freguesias*, n.º 04, outubro/dezembro de 2017, AEDREL, que aqui seguiremos de muito perto.

¹³ Sobre o Princípio da Autonomia das autarquias locais dentro da organização do Estado, consagrada no artigo 6.º da CRP, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, in *Direito Regional e Local*, n.º 5, pp. 5 e ss. Ver, ainda, CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “Os ‘lados opostos’ da autonomia local em matéria de pessoal: o Acórdão n.º 494/2015 do Tribunal Constitucional, seus efeitos e o pagamento aos trabalhadores”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 09, janeiro/março de 2016, AEDREL, pp. 79 a 96 e “A CEAL e sua transposição para o ordenamento português: história da evolução legislativa e jurisprudencial do regime local português desde 1985 até aos nossos dias”, in *Dereito – Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, n.º ext (2016): XXX Aniversario de la Carta Europea de Autonomia Local.

¹⁴ Sobre o amplo acolhimento da autonomia local na Constituição e sua importância, ver, por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora (dezembro de 2013) e vasta doutrina aí citada – pp. 69 a 107.

do Poder Local¹⁵, sendo tão caro a toda a democracia nacional¹⁶, bem como da *democracia local*, lembrando que a eleição dos órgãos dos entes locais foi sempre uma *reivindicação fundamental* ao longo de todo o processo de descentralização territorial, sendo um dos principais fundamentos de todo o regime democrático e do Estado de Direito democrático (cfr. artigo 2.º da CRP). A escolha dos órgãos autárquicos locais através de eleições livres é a “trave-mestra da descentralização”¹⁷ e um elemento da própria noção de autarquia local¹⁸.

O princípio da eleição dos órgãos está plenamente consagrado na CRP (artigos 113.º, n.º 1; 235.º, n.º 2 e 239.º, n.ºs 1 e 2), na Carta Europeia (artigo 3.º, n.º 2) e devidamente regulado na lei ordinária, sendo aqui fundamental a lei que iremos visitar, a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (redação atual), que regula a eleição dos titulares para os órgãos das autarquias locais (LEOAL), especificamente para as assembleias de freguesia, assembleias municipais e câmaras municipais; ou seja, o outro órgão autárquico existente, que não se encontra totalmente abrangido pelo prescrito nesta lei, é a *junta de freguesia*, cujo presidente é eleito diretamente nos termos do diploma, mas enquanto cabeça de lista da eleição para a assembleia de freguesia. Os vogais da junta – em número variável de acordo com o número de eleitores da freguesia – são eleitos no seio da assembleia de freguesia na sua primeira sessão de trabalhos, como acabamos de visitar. Conforme o Acórdão do STA de 20.11.2024, o “conceito de «eleição» cabe dentro do conceito de «deliberação» na medida em que esta é uma decisão conjunta dos membros do órgão onde a mesma é feita, isto é, é uma escolha entre as diversas propostas que lhe são colocadas e de que uma eleição mais não é do que uma escolha entre as diversas pessoas que se propõem ao exercício de um cargo”. Conforme artigo 54.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, havendo quórum participativo e deliberativo (com a presença da maioria do número legal dos seus membros)¹⁹, as deliberações são tomadas à pluralidade de votos, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria; significa que basta a maioria simples (maior número de votos expressos)²⁰, sendo que, “para apuramento

¹⁵ Sobre a difícil tarefa de determinação do conceito de “autonomia local” e a sua garantia constitucional (défice de proteção), ver JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, in *Direito Regional e Local*, n.º 5, pp. 12 e ss.

¹⁶ Sobre estes princípios e a prática da democracia ao nível das autarquias locais, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, 2005.

¹⁷ JOÃO BATISTA MACHADO, *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, 1982, p. 28.

¹⁸ FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, p. 485.

¹⁹ Ver Parecer da CCDR-C de 25.05.2011, n.º DSAJAL 120/11.

²⁰ Ver Parecer da CCDR-N de 03.11.2025, n.º INF_USJAAL_CG_13701/2025.

da maioria exigida para as deliberações dos órgãos autárquicos, contam apenas os votos expressos num determinado sentido (favorável ou desfavorável), sucedendo que os votos brancos não expressam qualquer sentido de voto”²¹.

Enfim, sendo ambos os órgãos eleitos, a autonomia local (e a democracia local) não sofre, hoje, praticamente qualquer “entorse”^{22/23}.

A existência de eleições livres, iguais, universais, secretas e diretas, com intervalos regulares, é uma condição *sine qua non* para o reconhecimento de um sistema político como democrático²⁴; a democracia exige que as eleições decorram de tal forma que não se ponham em causa, desde logo, os resultados apurados, o que implica um *dever de respeito pelo direito de sufrágio exercido* e, portanto, um dever de atuar em respeito pelos resultados eleitorais.

Esta evidência é fundamental e permite, desde já, perceber que a situação vivida em algumas freguesias no que tange a constituição da junta não a respeita totalmente, pois os candidatos eleitos assumiram um compromisso com os seus eleitores²⁵, merecendo a sua confiança quando foram eleitos, pelo que *não é aceitável que deixem a freguesia sem o órgão executivo por excelência* (cfr. artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) e, por consequência, *em gestão corrente* (cfr. artigo 1.º da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto)...

a) A “instalação” e a renúncia

Pois bem, o início do mandato obedece a um procedimento que se “inaugura” com a convocação para o *ato de instalação* dos órgãos (como vimos já), o qual deve ocorrer num prazo máximo de 20 dias após o apuramento definitivo dos resultados. Note-se que *“só toma posse o eleito que manifeste vontade nesse sentido, estando presente*

²¹ Parecer da CCDR-N de 19.11.2021, n.º INF_DSAJAL_CG_12835/2021.

Ver, igualmente Parecer da CCDR-C de 02.12.2021, n.º DAJ 190/21, onde se recorda uma FAQ da CNE, que refere que *“Os votos em branco, bem como os votos nulos, não sendo votos validamente expressos, não têm influência no apuramento do número de votos obtidos por cada candidatura e na sua conversão em mandatos. Ainda que o número de votos em branco ou nulos seja maioritário, a eleição é válida e os mandatos apurados tendo em conta os votos validamente expressos nas candidaturas”*.

²² Como expressa ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2013, p. 137.

²³ Embora para os grupos dos cidadãos ainda haja um caminho a percorrer, CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As candidaturas de grupos de cidadãos para as eleições autárquicas*, in *Revista das Freguesias*, n.º 02, abril/junho de 2017, AEDREL, pp. 15 e ss.

²⁴ Como se diz na Resolução 1320 (2003) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

²⁵ Recorde-se que, para além da declaração da candidatura, os Senhores Deputados voltam a manifestar a sua vontade no sentido da assunção das respetivas responsabilidades, num *novo ato de vontade* que se concretiza na *tomada de posse*, a que a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, denomina de *instalação dos órgãos*.

nesse ato”²⁶, não sendo, portanto, obrigado a aceitar o cargo, podendo a ele renunciar antes da instalação do órgão respetivo (cfr. artigo 76.º, n.º 1); desta forma, é sempre possível a renúncia ao mandato, entendida, assim, como a forma de cessação do mandato pelo respetivo titular de cargo político eletivo, através de declaração unilateral de vontade, sob a forma escrita e dirigida, consoante o caso, a quem deve proceder à instalação ou ao presidente do órgão²⁷. A renúncia é, em regra, irrevogável e definitiva, produzindo efeitos imediatos, mal chegue ao conhecimento do seu destinatário²⁸.

b) Recusa “prévia” de integrar as listas

De todo o exposto, resulta evidente que uma certa prática de “recusa prévia” de os membros da “oposição” em integrar as *listas de vogais*, proposta pelo presidente da junta, quando ocorre uma situação de “minoría” na assembleia de freguesia, é inaceitável.

Em primeiro lugar, como dissemos, a “competência” para propor os vogais, à eleição da assembleia, é exclusiva do presidente da junta, que assim não tem que ter a prévia anuência de quem irá propor, de entre os eleitos locais²⁹. Nem sequer tem de os anunciar previamente. Por isso, todos os membros eleitos da assembleia de freguesia podem ser contemplados na “proposta do presidente”, para o escrutínio secreto imposto no artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, não tendo de aceitar previamente “serem candidatos” para vogais da freguesia, pois essa é uma decorrência direta e automática de terem sido eleitos como deputados e de terem manifestado vontade nesse sentido, formalizada através de candidaturas e da integração nas listas organizadas e apresentadas ao juiz do Tribunal Judicial da Comarca respetiva. E neste processo, os candidatos apresentaram a respetiva declaração de candidatura, onde, designadamente, sob compromisso de honra, aceitaram a candidatura em causa (artigo 23.º, n.º 3, da LEOAL).

²⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 164.

²⁷ Ver Parecer n.º 12/2004 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República e artigo 76.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

²⁸ Trata-se de uma declaração recetícia que não depende da anuência do órgão colegial em que o titular se encontra integrado, nem da prévia designação de substituto, como recorda JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO.

²⁹ Como refere JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “na base do mandato em que foram investidos pelo voto popular, podem ser eleitos pelos seus pares para ocupar o cargo de vogal da junta de freguesia”, bastando para tal que sejam propostos pelo presidente, alcançando, assim, o “direito de integrar” aquele órgão executivo se forem eleitos na “primeira reunião” (em *Direito das Autarquias Locais... Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, nota 1230, p. 222).

Isto traz, naturalmente, a cada um dos candidatos, responsabilidade pós-eleitoral, pelo que a possibilidade de integrar as listas a vogais (a propor pelo presidente da junta, no exercício das suas legais competências), está implícita na tal *declaração de candidatura*. Note-se, para confirmar esta evidência, que a eleição dos vogais da junta de freguesia recai obrigatoriamente nos eleitos para a assembleia de freguesia, que serão, depois, substituídos, caso não renunciem (como acima se recordou) ...

Portanto, integrarem as listas ou a votação uninominal é um “poder” (de proposta) do presidente da junta, que não tem qualquer limitação, *v.g.*, necessidade ou obrigação de obter “anuência prévia”.

Obviamente que integrar a junta é um direito do eleito local, e não um dever, pelo que, caso seja eleito pelos seus pares e não o quiser, pode exercer o respetivo direito de renúncia, que ao contrário da “suspensão do mandato” (cfr. artigo 77.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) não necessita de ser motivada (justificada); basta a declaração de vontade receptícia³⁰.

c) *Mandato único ou dois mandatos*

A este propósito, permita-se ainda recordar que a doutrina não é unânime quanto à questão da existência de mandatos distintos (para o órgão deliberativo e para o órgão executivo) ou de um único mandato; da consideração de existir um único mandato (posição de JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO³¹) ou dois mandatos (posição de MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES³²), depende o exercício e as consequências da renúncia: para aquele Autor, porquanto o artigo 75.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, expressamente refere tratar-se de um único mandato, os vogais da junta de freguesia mantêm o direito de retomar o mandato na assembleia de freguesia na eventualidade de deixarem de integrar o órgão executivo (cfr. artigo 75.º, n.º 3), pelo que a renúncia pode ser apresentada antes da eleição na assembleia de freguesia; para aquela Autora, a regra do único mandato prevista no n.º 1 daquele normativo é excecionada no que respeita aos vogais das juntas de freguesia, que são titulares de dois mandatos (dado que mantêm o direito a retomar o seu mandato na assembleia se deixarem de integrar o órgão executivo), pelo que a renúncia só produzirá efeitos depois da prévia eleição na assembleia de freguesia.

³⁰ Sobre a distinção da “renúncia” e “suspensão” de mandato, ver Acórdão do STA de 27.04.2006 (processo n.º 024/06), que igualmente se debruça sobre a diferença de preenchimento das vagas nas duas figuras.

³¹ *Direitos das Autarquias Locais...*, *cit.*, pp. 222 e ss.

³² *Os Eleitos Locais*, *cit.*, pp. 57 e ss.

Da nossa parte, como dissemos noutra local³³, colocamo-nos “a meio” das duas doutrinas: os membros dos órgãos das autarquias locais são titulares de um único mandato, mas os vogais da junta, quando eleitos para esse órgão executivo, ficam com o mandato na assembleia suspenso, até ao seu eventual regresso – repare-se que, porque mantêm o direito de retomar o seu mandato na assembleia (75.º, n.º 3), os lugares que deixam em aberto na assembleia de freguesia são preenchidos nos termos do artigo 79.º, relativo precisamente ao preenchimento das vagas em caso de *suspensão* do mandato, ao invés do artigo 29.º, relativo às substituições necessárias em casos de termo do mandato, como por exemplo, em caso de *renúncia* (para melhor perceber a diferença e suas consequências entre renúncia e suspensão, ver Acórdãos do STA de 27.04.2006 e 03.05.2009).

Ora, precisamente por se tratar de um único mandato é que os eleitos locais (por sufrágio universal direto e secreto dos cidadãos), sabem que podem integrar o outro órgão da freguesia (o executivo), se para isso forem propostos pelo presidente e eleitos pelos seus pares, podendo, mal sejam eleitos (depois de serem eleitos), *renunciar a esse cargo*; ou seja, esta renúncia, de acordo com o disposto no artigo 76.º (com as necessárias adaptações ao caso dos vogais³⁴), pode acontecer antes de ter ocorrido a sua substituição na assembleia, que, conforme resulta do disposto no artigo 9.º, apenas ocorre em momento posterior à eleição dos vogais.

O que significa, portanto, que, à semelhança dos demais membros dos órgãos autárquicos, a renúncia ao cargo de vogal (apenas) poderá ocorrer entre a sua eleição e a sua substituição na assembleia, pelo que, se tal ocorrer, não se verifica a suspensão do mandato como deputado (e não atua o disposto no artigo 79.º, *ex vi* artigo 11.º, n.º 1)³⁵.

4. A não constituição da junta de freguesia

Afastada a hipótese de “recusa prévia”, debruçemo-nos agora sobre a recorrente situação de “impasse”, consubstanciada na votação desfavorável (sucessiva) das listas apresentadas ou nomes propostos pelo presidente

³³ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *A por vezes difícil constituição da junta de freguesia...*, in *Revista das Freguesias*, n.º 04, outubro/dezembro de 2017, que aqui seguimos de muito perto.

³⁴ Quanto aos demais órgãos autárquicos, aquele normativo permite a renúncia “antes da instalação do órgão respetivo”: caso em que já foram eleitos, mas renunciam antes de instalado o órgão. No caso em apreço, dos vogais, será igualmente depois de eleitos, mas antes de serem substituídos na assembleia.

³⁵ A *renúncia ao mandato* é insuscetível de “arrepentimento”, como ensina ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 165.

da junta de freguesia, o que a legislação efetivamente possibilita (mas não deseja).

É que, atendendo a que os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia de entre os seus membros, mas mediante proposta do presidente da junta (cfr. artigo 24.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) o que traduz uma certa limitação dos poderes da assembleia³⁶, o regime jurídico abre uma janela (indesejada) para uma situação de *impasse*, caso o presidente não consiga ver aprovados os vogais propostos (normalmente da sua lista), particularmente por falta de maioria na assembleia (daí que possa propor, sem anuência prévia, membros de outras listas).

Quando tal acontece, a junta de freguesia não está constituída, mas o presidente está em pleno exercício de funções, pois, como *supra* referido, o primeiro da lista mais votada (nas eleições para a assembleia de freguesia) é automaticamente *presidente da junta de freguesia*, por imposição constitucional (artigo 239.º, n.º 3), com um amplo conjunto de competências próprias (cfr. artigo 18.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), as quais, inclusivamente, pode exercer em período de gestão, designadamente se tiver sido reeleito (ver artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto)...

Contudo, o órgão executivo não está constituído... permanecendo a junta em *gestão corrente* (*período de gestão limitada*, nos termos da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto), com os vogais anteriores (cfr. artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

Efetivamente, embora a posição que aqui defendemos não seja pacífica, consideramos que a epígrafe daquele normativo é clara: *continuidade do mandato*.

Depois, a própria letra de norma parece não deixar dúvidas, quando expressamente decreta que *os titulares dos órgãos das autarquias locais servem pelo período do mandato e mantêm-se em funções até serem legalmente substituídos*, o que acontecerá quando os novos vogais forem eleitos e tomarem posse.

a) *Novas eleições!?*

Muitos, nesta ocasião, inclinam-se de imediato para *novas eleições*, numa via que poria em causa, obviamente, os resultados eleitorais verificados, o que poderá consubstanciar um desrespeito pelos princípios da democracia local e do direito eleitoral, previstos nos artigos 2.º; 3.º; 49.º e 113.º da CRP. Respeitar a vontade popular é uma norma estruturante da democracia, como vimos, pelo que se afasta a tentação

³⁶ Note-se, em contrapartida, que uma vez eleitos os vogais, o presidente da junta não tem poder de os destituir ou demitir – ver Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 18.03.2011, in *Direito Regional e Local*, n.º 15, p. 12.

de, sempre que não houvesse maioria absoluta na assembleia de freguesia, pôr em causa tais desideratos, votando sistematicamente contra as propostas de lista apresentadas pelo presidente da junta, para depois “solicitar” novas eleições!

Creemos que este receio levou o legislador a afastar essa hipótese, pelo menos de forma direta (caso diferente será, por exemplo, a da renúncia de todos os membros da lista vencedora...), “incentivando”, antes, que se alcancem os necessários entendimentos entre os eleitos, de forma a não coartar o normal funcionamento dos órgãos autárquicos e, sobretudo (por inerência), a prossecução dos interesses das populações. É que está em causa, precisamente, o órgão executivo...

E a solução deve – numa obrigação inerente ao mandato – ser conseguida pelos eleitos, com respeito pelos resultados eleitorais, que determinaram a constituição da assembleia de freguesia e do presidente da junta, que, insiste-se, é eleito diretamente, por força da Constituição (artigo 239.º, n.º 3 da CRP), facto que lhe dá uma legitimidade acrescida³⁷ (a mesma que tem a assembleia de freguesia).

Daí que o mandato para que foi eleito tenha, como já referido, a natureza de um verdadeiro direito subjetivo, temporalmente delimitado nos termos legais a 4 anos, e que, portanto, apenas poderá ser afastado nos casos expressamente previstos na Lei. Qualquer outra situação que se afaste destes casos taxativos, constituirá uma violação desse direito e do mandato político para com os eleitores da freguesia, que se manifestaram em eleições livres, universais e diretas a seu favor.

Se o inverso fosse permitido, estava aberto o caminho do boicote “legal” aos resultados eleitorais sempre que deles não resultasse uma maioria absoluta, o que é inaceitável num Estado de Direito democrático... Portanto, a solução é “negociar”, nem que para isso seja necessário a realização de sucessivas reuniões da assembleia de freguesia para *nova votação dos vogais da Junta*^{38/39}, a qual pode ter lugar, por exemplo, através de boletim de voto⁴⁰; e se, para o efeito, for facilitador o modo de eleição previsto no n.º 2 do artigo 9.º, então poderá a Assembleia votar

³⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, 2005, p. 129.

³⁸ Como afirma MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, “*dever-se-á convocar nova sessão extraordinária para o efeito, nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Note-se que também não há limite para o número de convocatórias com vista à realização de sessões de assembleia de freguesia para eleição de vogais*”, in *Revista das Freguesias*, n.º 04, outubro/dezembro de 2017, AEDREL, pp. 11 e 12.

³⁹ Para as freguesias com mais de 750 eleitores, ANTÓNIO DANADO chama a atenção para a necessidade de cumprimento da Lei da Paridade, em *A importância da assembleia de freguesia e a relação sempre complexa com o presidente da junta*, in *Revista das Freguesias*, n.º 02, abril/junho de 2017, AEDREL, p. 28.

⁴⁰ Ver Parecer da CCDR-N, disponível online, na respetiva página da Internet: http://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracaoalocal/freguesia_vogais.pdf; no mesmo sentido, ver LÍDIA RAMOS e TERESA ROSÁRIO, *Funcionamento dos órgãos da freguesia – breves apontamentos, questões e soluções*, in *Revista das Freguesias*, n.º 01, janeiro/março de 2017, AEDREL, p. 33.

pela eleição uninominal... Alcançada a votação necessária, à pluralidade de votos e sem violação do quórum necessário, está constituída a junta...

b) Eleições intercalares

Do referido percebe-se que a rejeição (sucessiva) de todas as listas ou nomes colocados a votação não legitima qualquer marcação de “novas eleições”, que, por ocorrerem durante um mandato, se designam por “*eleições intercalares*” e que têm carácter absolutamente anormal e excepcional: apenas para completamento do mandato, em virtude da queda ou dissolução, por falta de quórum de funcionamento, de um órgão colegial eletivo.

A matéria relativa a eleições intercalares aparece regulada em dois diplomas base, a Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) e a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, mas com problema de conjugação, pois os regimes neles instituídos não são coincidentes em importantes aspetos (como os da competência na marcação das eleições intercalares, do prazo para a sua realização e da entidade a quem cabe a designação da comissão administrativa). No entanto, e apesar dos problemas interpretativos que tal disfunção acarreta, é possível perceber que as eleições autárquicas intercalares podem ser despoletadas, nomeadamente, nos seguintes casos:

- De dissolução de órgãos (cfr. Lei da Tutela Administrativa, nomeadamente artigos 9.º e ss.);
- Esgotada a possibilidade de substituição dos lugares deixados em aberto na assembleia de freguesia, e desde que não esteja em efetividade de funções a maioria do número legal dos membros (cfr. artigo 11.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) – este caso ocorrerá se houver renúncia da maioria dos membros da assembleia de freguesia e seus substitutos, impossibilitando dessa forma a possibilidade de substituição dos lugares deixados em aberto na assembleia de freguesia e, por via disso, a sua realização por falta de quórum (cfr. artigo 54.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro);
- Impraticabilidade de preenchimento da vaga de presidente da junta de freguesia, por estar esgotada a possibilidade de recorrer à lista vencedora (cfr. artigos 29.º e 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) – este caso ocorrerá se houver renúncia do presidente da junta de freguesia e de todos os membros da lista mais votada para a assembleia de freguesia, impossibilitando dessa forma a substituição do presidente da junta, por

estar esgotada a possibilidade de recorrer à lista vencedora (cfr. artigo 79.º da Lei n.º 169/99).

Ocorrendo alguma destas situações, as eleições intercalares terão lugar dentro dos 60 dias posteriores ao da verificação do respetivo facto que as originaram.

Mas não é isso que está em causa na situação em análise, a não ser que, como tem acontecido em alguns casos, face ao impasse “irresolúvel”, se verifique a renúncia “coletiva” ao mandato naqueles termos acabados de visitar. O que determinará a marcação de eleições intercalares e, conseqüentemente, a nomeação de uma *Comissão Administrativa* designada pelo membro do governo responsável (cfr. artigo 223.º da LEOAL). Em todo o caso, note-se, não há lugar à realização de eleições intercalares nos seis meses anteriores ao termo do prazo em que legalmente devem ter lugar eleições gerais para os órgãos autárquicos nem nos seis meses posteriores à realização desta (n.º 3 do artigo 222.º da LEOAL).

Claramente, esta não é a solução para a difícil constituição da junta...

As freguesias saberão honrar a democracia local.

CARLOS JOSÉ BATALHÃO

(Mestre em Direito, Advogado Especialista em Direito Administrativo)

TELMA VIEIRA BARBOSA

(Advogada, Deputada Municipal e Eleita Local)

O Anuário das Assembleias Municipais e as assembleias de freguesia

Acabou de se publicar o *Anuário das Assembleias Municipais de 2024*, tendo sido recebidas respostas das 308 assembleias municipais do país, num trabalho muito exigente que demorou largos meses.

Os dados recolhidos destas assembleias podiam recolher-se também, devidamente adaptados, das 3259 freguesias¹, mas obrigariam a um trabalho e despesa incomportável para as finanças da AEDREL (Associação de Estudos de Direito Regional e Local), uma associação privada sem fins lucrativos e que não tem apoio oficial, nem publicidade.

Porém, uma vez que as assembleias de freguesia são, tal como as assembleias municipais, órgãos deliberativos, podendo designar-se ambos de parlamentos locais, não só com competências para tomar as principais deliberações sobre os assuntos da respetiva comunidade, mas também fiscalizar o respetivo órgão executivo (câmara municipal, no município e junta de freguesia, na freguesia), é de todo o interesse conhecer os elementos obtidos das assembleias municipais para que cada assembleia de freguesia possa fazer uma comparação que é muito útil.

Por essa razão, damos a conhecer o “Sumário Executivo” do *Anuário das Assembleias Municipais* com breves apontamentos relativos às freguesias.

Antes de avançar, importa ter presente que as freguesias em Portugal têm grandes diferenças de eleitores e, assim, temos freguesias com menos de 150 eleitores, nas quais, em vez de assembleia de freguesia, temos um plenário de cidadãos eleitores e, no lado oposto, aquilo a que poderemos chamar mega-freguesias, compostas por mais de 50 000 eleitores.

Acresce que a grande maioria das nossas freguesias são pequenas freguesias com um baixo número de eleitores, como veremos.

¹ Disponível em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2025/resultados/territorio-nacional>.

Sumário Executivo

O *Anuário das Assembleias Municipais 2024* (31.12.2024), desenvolvido pela AEDREL, é a segunda edição deste estudo que reúne informação detalhada sobre as 308 assembleias municipais de Portugal, com dados atualizados a 31 de dezembro de 2024.

O estudo teve como base um inquérito por questionário dirigido aos presidentes das assembleias, tendo sido solicitada uma resposta em articulação com a comissão permanente da assembleia ou com o maior grupo municipal da oposição e complementado por análise documental, cujas respostas válidas, recolhidas entre março e agosto de 2025, foram tratadas no programa estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS).

Este Anuário reúne informações sobre diversos aspetos relevantes das 308 assembleias municipais do nosso país, das quais se destaca o número de membros; a composição por sexo e grupo etário; a existência de maiorias absolutas; a composição da mesa; as instalações; os recursos humanos e financeiros; a realização de sessões; a intervenção do público; a descentralização das sessões; a presença do presidente da câmara nas sessões; a presença de elementos externos nas sessões; as moções de censura; o direito de oposição; o regimento da assembleia; a comunicação interna e externa; as atas; a presença na *internet* e nas redes sociais; os grupos municipais; as comissões das assembleias municipais; e outro tipo de comissões ou grupos de trabalho.

A análise sumária do Anuário pode fazer-se através dos seguintes elementos de destaque que se destacam:

1. Composição das assembleias municipais

- I. O número total de membros das assembleias é de 9538, dos quais 6447 (67,6%) são eleitos diretamente e 3091 (32,4%) indiretamente.
- II. As assembleias variam entre 15 membros (Corvo) e 123 membros (Barcelos);
- III. A grande maioria das assembleias municipais (89,6%) tem entre 15 e 45 elementos. Apenas 15 assembleias têm mais de 55 elementos (4,8%).

Nota: o número total de membros das assembleias de freguesia é de 27 977². O número de membros da assembleia por cada freguesia é de 7 naquelas que têm um número

² Disponível em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2025/resultados/territorio-nacional>.

de eleitores entre 151 e 1000 eleitores (1580); 9 membros nas que têm entre 1001 e 5000 eleitores (1252); 13 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 20 000 e superior a 5000 (294); 19 membros quando o número de eleitores for superior a 20 000 (78); 21 membros quando o número de eleitores for superior a 30 000 (16). De notar que as assembleias de freguesia são as únicas que cumprem integralmente o n.º 2 do artigo 239.º da Constituição, pois são eleitas por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional. As assembleias municipais, pelo contrário, afastam-se deste preceito, pois incluem os presidentes de junta de freguesia nos termos do artigo 251.º.

Por sua vez, importa ter presente que 38 freguesias do nosso país, porque têm 150 eleitores ou menos, não têm assembleia, mas plenários de cidadãos eleitores^{3/4}.

2. Composição por sexo

- I. As mulheres representam 38,2% dos membros eleitos diretamente (2460 elementos) e 16,2% dos indiretamente (502 elementos).
- II. Existem 87 assembleias municipais onde não há elementos do sexo feminino eleitos indiretamente (presidentes de junta de freguesia). Estas 87 assembleias compreendem um total de 553 freguesias.
- III. De um total de 924 pessoas que constituem as mesas nas 308 assembleias, a maioria é do sexo masculino, 54,3% (502 pessoas).
- IV. A presença feminina regista uma tendência de crescimento face a anteriores mandatos, mas persiste a sub-representação face à população.

Nota: a aplicação desta matéria às assembleias de freguesia exigia um estudo cuidadoso de todas elas.

3. Composição por grupo etário

- I. A maioria dos membros das assembleias municipais, 74,7% (6547 elementos), tem uma idade compreendida entre os 36 e os 65 anos.
- II. Têm uma idade superior a 65 anos 1388 elementos (15,8%).
- III. A presença de membros jovens (entre os 18 e os 35 anos) nas assembleias municipais representa 9,5% (829 elementos).

³ Artigo 5.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação atual.

⁴ Disponível em: https://www.cne.pt/news/al-2025-numero-de-mandatos-de-cada-orgao-autarquico_8553.

- IV. Não têm qualquer membro jovem na sua composição 31 assembleias (10,8%).

Nota: *só um questionário integral dedicado às assembleias de freguesia permitiria responder a estas questões.*

4. Maiorias absolutas e relativas

- I. Têm maioria absoluta de uma força política (partido, coligação ou grupo de eleitores) 232 assembleias municipais (75,3%).

Nota: *só um estudo detalhado permitiria obter resultados sobre as assembleias de freguesia neste domínio.*

5. Mesa da assembleia

- I. As mesas das assembleias municipais, compostas nos termos da lei por três elementos, não refletem a diversidade política existente nas assembleias, visto que 86,4% das mesas (266 assembleias) são compostas exclusivamente por elementos da maioria, sem representação da oposição.

Nota: *os dados sobre esta matéria dependem igualmente de um estudo de todas e cada uma das assembleias de freguesia.*

6. Instalações

- I. Apenas 39,4% das assembleias municipais (121) dispõem de instalações próprias para reuniões, secretariado ou arquivo.
- II. Utilizam instalações próprias para as suas sessões plenárias 42 assembleias municipais (13,6%).
- III. A maioria das assembleias municipais (75,6%, 220 assembleias) utilizam salas com capacidade de até 100 lugares para a realização das sessões plenárias.

Nota: *dados sobre esta matéria dependem também de um estudo de todas e cada uma das assembleias.*

7. Recursos humanos

- I. A grande maioria das assembleias, 194 no total (63%), não dispõe de um secretariado próprio.
- II. Das que têm secretariado próprio (114), apenas 58 têm técnicos superiores, sendo o restante pessoal assistente técnico ou assistente operacional.

Nota: dados sobre esta matéria dependem também de um estudo de todas e cada uma das assembleias.

8. Recursos financeiros

- I. O orçamento total das assembleias municipais é, na sua maioria, bastante limitado e evidencia um baixo grau de autonomia destes órgãos deliberativos. O Anuário aponta que 59,4% das assembleias municipais (180 assembleias) não possui verba própria além daquela usada para pagamentos obrigatórios.
- II. Em 67% dos municípios (144 das 215 assembleias respondentes) o peso orçamental da assembleia é de 0,1% ou menos do orçamento total do município. O peso maior é de 0,3% (3 assembleias municipais).
- III. De notar que cerca de 30% das assembleias não responderam a este grupo de questões.

Nota: é sabido que os recursos financeiros das freguesias são escassos e muito menos para apoio financeiro às assembleias de freguesia. De qualquer modo exigia-se um estudo detalhado de todas elas para obter uma resposta segura.

9. Sessões ordinárias e extraordinárias

- I. Em 307 assembleias municipais (99,7%) as sessões ordinárias realizaram-se dentro dos prazos legais.
- II. Em 69,8% (213 assembleias) realizaram-se sessões extraordinárias, maioritariamente por iniciativa dos presidentes das assembleias municipais, ainda que, quase sempre, a pedido da câmara municipal.
- III. Só em uma assembleia municipal se realizou uma sessão extraordinária por requerimento de cidadãos eleitores. Este instrumento de participação cidadã está previsto no artigo 28.º, n.º 1, alínea c), do Regime Jurídico

das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Nota: *ao contrário das assembleias municipais, que têm cinco sessões ordinárias, as assembleias de freguesia têm quatro (abril, junho, setembro e novembro ou dezembro). Também aqui dados detalhados dependem de um estudo de todas as assembleias de freguesia.*

10. Duração e desdobramento das sessões

- I. Em 280 assembleias, ou seja, 91,2%, as sessões das assembleias municipais esgotam-se numa única reunião.
- II. As reuniões, quer em desdobramento, quer em sessões de uma única reunião, duram, na maioria dos casos, até 4 horas.

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.*

11. Dias e períodos do dia para a realização das sessões

- I. Têm um dia habitual para as sessões 169 assembleias (55,2%), sendo a sexta-feira o dia preferido em 121 delas (72,9%).
- II. O período da noite é o preferido para a realização das sessões por 163 assembleias (53,3%).

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias de freguesia.*

12. Intervenção do público

- I. Em 149 assembleias (48,5%) a intervenção do público ocorre na parte inicial da sessão.
- II. Já em 127 assembleias (41,4%) a intervenção do público ocorre no fim da sessão.
- III. Em 26 assembleias (8,5%) a intervenção do público ocorre em dois períodos, na parte inicial e no fim das sessões.

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias de freguesia.*

13. Descentralização das sessões

- I. A realização de algumas sessões descentralizadas da assembleia municipal é prática que ocorre já em quase metade dos municípios (48,7%), o que corresponde a 149 assembleias.

Nota: dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias, devendo notar-se que há freguesias agregadas e há outras com uma grande extensão, onde a descentralização poderá ocorrer.

14. Presidente da câmara ou representação

- I. O presidente da câmara cumpre o seu dever de estar presente nas sessões da assembleia municipal (305, 99,7%) e quando não pode estar presente (uma assembleia) faz-se representar.

Nota: o presidente da junta de freguesia tem de estar presente na assembleia de freguesia, tal como o presidente da câmara na assembleia municipal, podendo fazer-se representar, mas dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.

15. Elementos externos

- I. Em 151 assembleias municipais (49,7%) houve participação de elementos externos nas sessões das assembleias municipais.
- II. Em 138 assembleias municipais (45,4%), apesar de não ter ocorrido a participação de elementos externos, existe essa possibilidade regimental.
- III. Em 15 assembleias não existe no regimento a possibilidade de participação de elementos externos.

Nota: dados sobre esta matéria dependem de um estudo das assembleias de freguesia.

16. Moções de censura

- I. A lei prevê a apresentação e a votação de moções de censura pela assembleia à câmara municipal. No entanto, a aprovação destas não determina a queda da câmara.

- II. Tal queda só ocorrerá quando for publicada a lei a que se refere o artigo 239.º, n.º 3, da Constituição, que estabelece a destituição do executivo.
- III. Registou-se apenas a votação de uma moção de censura da assembleia municipal à câmara municipal num município, o que demonstra a escassa utilização deste recurso.

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um questionário a cada uma das assembleias de freguesia.*

17. O direito de oposição

- I. Em 2024, 170 assembleias municipais (57,8%) receberam o relatório de avaliação do cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição, contudo, só em 111 das assembleias municipais (66,5%) o mesmo foi objeto de discussão em plenário. De notar que esta discussão só ocorre quando for requerida nos termos regimentais.
- II. Apesar da elaboração dos relatórios de avaliação do cumprimento do Estatuto do Direito de Oposição serem de elaboração obrigatória, 42,2% das assembleias municipais (124) não o receberam durante o ano de 2024.

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.*

18. Regimento da assembleia municipal

- I. Dispõem de um regimento aprovado em plenário 306 assembleias (99,4%), sendo que 70,2% (205 assembleias) procederam à respetiva atualização no decurso do corrente mandato (2021-2025).

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.*

19. Comunicação interna

- I. Em 300 assembleias municipais (98,4%) a informação disponibilizada pela câmara aos membros da assembleia municipal para a tomada de decisões é considerada adequada e feita em tempo útil.

- II. Já quanto às informações que os membros das assembleias municipais solicitam à câmara municipal, 203 (89,4%) indicam que recebem as informações solicitadas em tempo útil. De notar que um número muito elevado de assembleias municipais (70) não respondeu a esta pergunta.

Nota: dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias de freguesia.

20. Comunicação externa

- I. Em 56,5% das assembleias municipais (174 assembleias) as sessões são transmitidas *online* (em direto ou diferido).

Nota: dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.

21. Atas

- I. Foram publicadas as atas em plataformas digitais, sobretudo nos sítios institucionais do município, em 294 assembleias municipais (96,1%).

Nota: dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.

22. Presença na *internet*

- I. Dispõem de sítio na *internet* próprio, sob o seu controlo direto, 38 assembleias (12,4%).
- II. A grande maioria das assembleias municipais (230, 75,2%) dispõe de uma secção com informações detalhadas, integrada na página oficial da câmara municipal.

Nota: dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.

23. Presença nas redes sociais

- I. A presença autónoma das assembleias municipais nas redes sociais é ainda pouco expressiva (14,3%).

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.*

24. Grupos municipais

- I. Têm grupos municipais constituídos 217 assembleias municipais (72,6%).
- II. Só em 16% das assembleias (34) existe a disponibilização de espaço próprio para que os respetivos elementos possam reunir.
- III. Em 137 assembleias municipais (64%) os tempos de intervenção dos eleitos dos grupos municipais são proporcionais ao número de membros do grupo.
- IV. Em 77 assembleias (36%) os grupos municipais têm tempo igual de intervenção.

Nota: *a lei não refere expressamente a existência de grupos políticos de freguesia, ao contrário do que sucede com os municípios para os quais a lei fala expressamente em grupos municipais.*

25. Comissões das assembleias municipais

- I. A maioria das assembleias municipais não dispõe de comissões permanentes setoriais (62,6%, ou seja, 191 assembleias).
- II. Não possuem comissões eventuais 236 assembleias (78,4%).
- III. Verifica-se que as comissões criadas se centram sobretudo em áreas como o ordenamento do território, saúde, educação, ambiente e cultura.

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.*

26. Outro tipo de comissões ou grupos de trabalho

- I. Existem outro tipo de comissões ou grupos de trabalho em 28 assembleias municipais (9,3%).

Nota: *dados sobre esta matéria dependem de um estudo de todas e cada uma das assembleias.*

Em síntese, os dados deste Anuário permitem-nos concluir que as assembleias municipais enfrentam desafios significativos, tais como a falta de recursos próprios, humanos e financeiros, que as tornam muito dependentes das câmaras municipais.

De notar ainda, entre outros aspetos, a sub-representação das mulheres e dos jovens, uma baixa presença nas redes sociais e a falta de comissões permanentes setoriais.

Neste trabalho sugerem-se ainda um conjunto de alterações legislativas e regimentais que poderão ajudar a garantir uma valorização deste órgão deliberativo municipal e permitir o pleno exercício das competências que lhe estão legalmente reconhecidas.

Nota: *é de presumir que estes desafios ocorram também nas assembleias de freguesia, devendo também quanto a elas fazerem-se alterações legislativas para bem exercerem as suas competências.*

Conclusão

É do maior interesse conhecer a situação real das assembleias de freguesia, mas tal só poderá acontecer, no entanto, com tempo e adequados meios financeiros.

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA

(Professor Catedrático Jubilado da Escola de Direito e Investigador do JusGov da Universidade do Minho)

MATEUS AREZES NEIVA

(Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Escola de Direito da Universidade do Minho e Doutorando na Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela)

Informações e curiosidades

A – Elevação de Povoações (Freguesias) à categoria de Vila

Nos números anteriores da *Revista das Freguesias* (n.ºs 23 e 24), foi elencado um conjunto de iniciativas na sessão legislativa XVI em matéria de elevação de povoações/freguesias à categoria de vila, bem como de elevação de vilas à categoria de cidade.

Importará agora apontar as demais iniciativas ocorridas na sessão legislativa transata, bem como na atual [XVII]. Na legislatura transata, bem como na atual, foram apresentadas várias iniciativas legislativas e aprovados diversos diplomas sobre a matéria em apreço.

Na legislatura XVI foram aprovados e publicados os seguintes diplomas, cujas iniciativas legislativas foram objeto de análise no n.º 24 da *Revista das Freguesias*:

- Lei n.º 4/2025, de 28 de janeiro – Elevação da povoação de Palmeira à categoria de vila¹.
- Lei n.º 5/2025, de 28 de janeiro – Elevação da povoação de Venda do Pinheiro à categoria de vila². Este diploma foi objeto de retificação pela Declaração de Retificação n.º 15/2025/1, de 24 de fevereiro³.
- Lei n.º 6/2025, de 28 de janeiro – Elevação da povoação de Pombeiro da Beira à categoria de vila⁴.
- Lei n.º 7/2025, de 28 de janeiro – Elevação da povoação de Salir de Matos à categoria de vila⁵.
- Lei n.º 10/2025, de 14 de fevereiro – Elevação da povoação de Boliqueime à categoria de vila⁶.

¹ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/4-2025-905119979>.

² Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/5-2025-905119980>.

³ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/declaracao-retificacao/15-2025-908471611>.

⁴ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/6-2025-905119981>.

⁵ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-2025-905119982>.

⁶ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/10-2025-907471178>.

- Lei n.º 14/2025, de 24 de fevereiro – Elevação da povoação de São Salvador de Árvore à categoria de vila⁷.
- Lei n.º 15/2025, de 24 de fevereiro – Elevação da povoação de Salir do Porto à categoria de vila⁸.
- Lei n.º 28/2025, de 27 de março – Elevação da povoação de Tornada à categoria de vila⁹.

Para além dos citados diplomas, foram ainda objeto de publicitação os seguintes diplomas que importará, à semelhança dos anteriores, serem precedidos de uma breve análise/referência das respetivas iniciativas legislativas:

- Lei n.º 29/2025, de 27 de março – Elevação da povoação de Alvares à categoria de vila¹⁰.
- Projeto de Lei n.º 442/XVI/1.^a – Elevação da povoação de Alvares à categoria de vila¹¹.

A povoação de Alvares integra atualmente a freguesia de Alvares, concelho de Góis (Distrito de Coimbra), possui uma área de 100,57 km², 686 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 6,8 hab./km².

- Lei n.º 30/2025, de 27 de março – Elevação da povoação de Mouçós à categoria de vila¹².
- Projeto de Lei n.º 484/XVI/1.^a – Elevação da povoação de Mouçós à categoria de vila¹³.

A povoação de Mouçós integra atualmente a União das Freguesias de Mouçós e Lames, concelho de Vila Real (Distrito de Vila Real), possui uma área de 23,54 km², 3182 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 135,9 hab./km².

⁷ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/14-2025-908471608>.

⁸ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/15-2025-908471609>.

⁹ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/28-2025-912653916>.

¹⁰ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/29-2025-912653917>.

¹¹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=314564>.

¹² Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/30-2025-912653918>.

¹³ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=314655>.

- Lei n.º 41 /2025, de 3 de abril – Elevação da povoação de Lanheses à categoria de vila histórica¹⁴.
- Projeto de Lei n.º 444/XVI/1.ª (CH) – Elevação da povoação de Lanheses à categoria de vila histórica¹⁵.
- Projeto de Lei n.º 499/XVI/1.ª (PSD/CDS-PP) – Elevação da povoação de Lanheses à categoria de vila histórica¹⁶.
- Projeto de Lei n.º 508/XVI/1.ª (PS) – Elevação da povoação de Lanheses à categoria de vila histórica¹⁷.

A povoação de Lanheses integra atualmente a freguesia de Lanheses, concelho de Viana do Castelo (Distrito de Viana do Castelo), possui uma área de 9,60 km², 1517 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 158,02 hab./km².

- Lei n.º 42 /2025, de 3 de abril – Elevação da povoação de Castelo do Neiva à categoria de vila¹⁸.
- Projeto de Lei n.º 550/XVI/1.ª (PS) – Elevação da povoação de Castelo do Neiva à categoria de vila¹⁹.

A povoação de Castelo do Neiva integra atualmente a freguesia de Castelo do Neiva, concelho de Viana do Castelo (Distrito de Viana do Castelo), possui uma área de 6,94 km², 2719 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 391,8 hab./km².

- Lei n.º 43 /2025, de 3 de abril – Elevação da povoação de Gualtar à categoria de vila²⁰.
- Projeto de Lei n.º 486/XVI/1.ª (PS) – Elevação da povoação de Gualtar à categoria de vila²¹.

¹⁴ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/41-2025-913636006>.

¹⁵ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-%7BID=314569%7D>.

¹⁶ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-%7BID=314700%7D>.

¹⁷ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-%7BID=314709%7D>.

¹⁸ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/42-2025-913636007>.

¹⁹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-%7BID=314836%7D>.

²⁰ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/43-2025-913636008>.

²¹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-%7BID=314661%7D>.

- Projeto de Lei n.º 501/XVI/1.^a (PSD/CDS-PP) – Elevação da povoação de Gualtar à categoria de vila²².

A povoação de Gualtar integra atualmente a freguesia de Gualtar, concelho de Braga (Distrito de Braga), possui uma área de 2,74 km², 6761 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 1929,00 hab./km².

- Lei n.º 44/2025, de 3 de abril – Elevação da povoação de Meixomil à categoria de vila²³.
- Projeto de Lei n.º 504/XVI/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Meixomil à categoria de vila²⁴.

A povoação de Meixomil integra atualmente a freguesia de Meixomil, concelho de Paços de Ferreira (Distrito do Porto), possui uma área de 4,5 km², 3749 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 833,0 hab./km².

- Lei n.º 45/2025, de 3 de abril – Elevação da povoação de Seroa à categoria de vila²⁵.
- Projeto de Lei n.º 505/XVI/1.^a (PSD/CDS-PP) – Elevação da povoação de Seroa à categoria de vila²⁶.

A povoação de Seroa integra atualmente a freguesia de Seroa, concelho de Paços de Ferreira (Distrito do Porto), possui uma área de 70,99 km², 55 595 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 620,8 hab./km².

- Lei n.º 47/2025, de 3 de abril – Elevação da povoação de Raimonda à categoria de vila²⁷.
- Projeto de Lei n.º 553/XVI/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Raimonda à categoria de vila²⁸.

²² Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=314702>.

²³ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/44-2025-913636009>.

²⁴ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=314705>.

²⁵ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/45-2025-913636010>.

²⁶ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=314706>.

²⁷ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/47-2025-913636012>.

²⁸ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=314848>.

A povoação de Raimonda integra atualmente a freguesia de Raimonda, concelho de Paços de Ferreira (Distrito do Porto), possui uma área de 3,81 km², 2491 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 653,8 hab./km².

Na atual legislatura [XVII] até 21 de novembro, foram apresentadas 11 iniciativas conducentes à elevação de povoações/freguesias à categoria de vila que passamos a enunciar:

- Projeto de Lei n.º 216/XVII/1.^a (PSD/CDS-PP)²⁹ – Elevação da povoação de Silveira à categoria de vila³⁰.

A povoação de Silveira integra atualmente a freguesia de Silveira, concelho de Torres Vedras (Distrito de Lisboa), possui uma área de 26,00 km², 9332 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 260,9 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 240/XVII/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Vila Cova de Alva à categoria de vila³¹.
- Projeto de Lei n.º 279/XVII/1.^a (PSD e CDS/PP) – Elevação da povoação de Vila Cova de Alva à categoria de vila histórica³².

A povoação de Vila Cova de Alva integra atualmente a união das freguesias de Vila Cova de Alva e Anseriz, concelho de Arganil (Distrito de Coimbra), possui uma área de 17,13 km², 534 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 38,5 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 242/XVII/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Semide à categoria de vila³³.
- Projeto de Lei n.º 280/XVII/1.^a (PSD e CDS/PP) – Elevação da povoação de Semide à categoria de vila histórica³⁴.

²⁹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315650>.

³⁰ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315602>.

³¹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315650>.

³² Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315727>.

³³ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315652>.

³⁴ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315728>.

A povoação de Semide integra atualmente a união das freguesias de Semide e Rio Vide, concelho de Miranda do Corvo (Distrito de Coimbra), possui uma área de 37,3 km², 2800 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 115,4 hab./km².

Note-se que a iniciativa da autoria do PS propôs a elevação da povoação à categoria de vila, ao passo que a proposta do PSD e CDS/PP propunha a elevação à categoria de vila histórica.

- Projeto de Lei n.º 243/XVII/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Botão à categoria de vila³⁵.

A povoação de Botão integra atualmente a união das freguesias de Souselas e Botão, concelho de Coimbra (Distrito de Coimbra), possui uma área de 17,27 km², 1588 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 92,00 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 244/XVII/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Cernache à categoria de vila³⁶.

A povoação de Cernache integra atualmente a freguesia de Cernache, concelho de Coimbra (Distrito de Coimbra), possui uma área de 19,17 km², 3962 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 206,7 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 245/XVII/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Côja à categoria de vila³⁷.
- Projeto de Lei n.º 278/XVII/1.^a (PSD e CDS/PP) – Elevação da povoação de Côja à categoria de vila histórica³⁸.

Note-se que a iniciativa da autoria do PS propôs a elevação da povoação à categoria de vila, ao passo que, a proposta do PSD e CDS/PP propunha a elevação à categoria de vila histórica.

A povoação de Côja integra atualmente a União das Freguesias de Côja e Barril de Alva, concelho de Arganil (Distrito de Coimbra), possui uma área de

³⁵ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-BID=315653>.

³⁶ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-BID=315654>.

³⁷ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-BID=315655>.

³⁸ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-BID=315726>.

24,29 km², 1563 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 64,3 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 246/XVII/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Nogueira do Cravo à categoria de vila³⁹.

A Povoação de Nogueira do Cravo integra atualmente a freguesia de Nogueira do Cravo, concelho de Oliveira do Hospital (Distrito de Coimbra), possui uma área de 14,92 km², 2309 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 144,7 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 247/XVII/1.^a (PS) – Elevação da povoação de Barcouço à categoria de vila⁴⁰.

A Povoação de Barcouço integra atualmente a freguesia de Barcouço, concelho de Mealhada (Distrito de Aveiro), possui uma área de 21,31 km², 2090 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 98,1 hab./km².

B – Elevação de Vilas à categoria de Cidade

Na legislatura transata, foram apresentadas duas iniciativas legislativas e aprovados dois diplomas, na matéria em apreço, que passamos a identificar:

- Lei n.º 17/2025, de 26 de fevereiro – Elevação da vila de Almancil à categoria de cidade⁴¹.
- Lei n.º 46/2025, de 3 de abril – Elevação da vila de Mogadouro à categoria de cidade⁴².
- Projeto de Lei n.º 503/XVI/1.^a (PSD/CDS-PP) – Elevação da vila de Mogadouro à categoria de cidade⁴³.

A vila de Mogadouro integra atualmente o concelho de Mogadouro (Distrito de Bragança), tem uma área de 760,65 km², 8301 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 128,5 hab./km².

³⁹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-%7BID=31565>.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-%7BID=315658>.

⁴¹ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/17-2025-908906752>.

⁴² Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/46-2025-913636011>.

⁴³ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-%7BID=314704>.

Na presente sessão legislativa [XVII], foi apresentado pelo Grupo Parlamentar do PS um projeto de lei relativo à elevação da vila de Póvoa de Lanhoso à categoria de cidade:

– Projeto de Lei n.º 241 /XVII/1.^a (PS) – Elevação da vila da Póvoa de Lanhoso à categoria de cidade⁴⁴.

A vila de Póvoa de Lanhoso integra atualmente o concelho da Póvoa de Lanhoso (Distrito de Braga), tem uma área de 134,65 km², 21 775 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 134,65 hab. / km².

C – Eleições gerais para os órgãos das autarquias locais

Por Decreto n.º 8/2025, de 14 de julho, foi fixado o dia 12 de outubro para as eleições gerais para os órgãos das autarquias locais.

Encerradas as urnas e contados os votos para os três órgãos autárquicos, verificou-se um empate na votação para a Assembleia de Freguesia de Arcas (concelho de Macedo de Cavaleiros, distrito de Bragança) e Cabreiro (concelho de Arcos de Valdevez, distrito de Viana do Castelo), ao passo que na freguesia de Lara (concelho de Monção, distrito de Viana do Castelo), o empate verificou-se relativamente aos três órgãos autárquicos⁴⁵.

Para a Assembleia de Freguesia de Arcas, verificou-se um empate a 100 votos entre as candidaturas do PS e do PSD/CDS-PP.

Relativamente à Assembleia de Freguesia de Cabreiro, a votação ditou um empate por 120 votos entre o PSD e o movimento Todos por Cabreiro.

Já na freguesia de Lara, a votação ditou um empate de 85 votos relativamente aos três órgãos autárquicos: Assembleia Municipal, Câmara Municipal e Assembleia de Freguesia.

Desta feita, três freguesias, dos concelhos de Arcos de Valdevez, Monção e Macedo de Cavaleiros, tiveram de repetir no domingo, dia 26, a votação para as eleições autárquicas devido aos empates registados a 12 de outubro.

A repetição do ato eleitoral na freguesia de Arcas ditou desta feita a vitória da candidatura do PSD/CDS com mais 19 votos, 121, contra 102 do PS.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?-BID=315651>.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/EleicoesReferendos/AutarquiasLocais/Documentos/Autarquias-2025/Repeti%C3%A7%C3%B5es%20AL2025.pdf>.

Já na freguesia de Cabreiro, a repetição da votação deu a vitória à candidatura do PSD por 6 votos, 131, contra 125 do movimento Todos por Cabreiro.

Finalmente, na freguesia da Lara, o movimento Juntos Por Lara venceu as eleições para a Assembleia de Freguesia por 9 votos de diferença. Já relativamente aos órgãos do município, as candidaturas mais votadas para a Câmara Municipal foram o PSD, que obteve 127 votos, e o PS, que teve 57. Para a Assembleia Municipal, o PSD obteve 127 e o PS 53 votos. Para a Câmara Municipal, a 12 de outubro, o PSD tinha obtido 122 votos contra os 43 do PS, resultado que dava 6 eleitos para o PSD e 1 para o PS. Desta votação para a Câmara Municipal resulta que o PSD ficou com 5 eleitos, ao passo que o PS elegeu 2 membros, contrariando a projeção do dia 12 em que o PSD ficava com seis eleitos.

D – Alteração dos limites territoriais entre freguesias/união de freguesias

A Assembleia da República (AR) continua a fazer modificações territoriais das freguesias e municípios sem ter uma Lei-Quadro que regule o respetivo regime, como impõe o artigo 164.º, alínea *n*), da Constituição da República Portuguesa.

- Pela Lei n.º 2/2025⁴⁶, de 6 de janeiro, são objeto de alteração os limites territoriais entre as freguesias de Ferrel e Atouguia da Baleia, do concelho de Peniche, situado na província histórica da Estremadura, distrito de Leiria.
- A Lei n.º 27/2025⁴⁷, de 20 de março, altera os limites territoriais entre a freguesia de Pernes, a união das freguesias de São Vicente do Paul e Vale de Figueira e a união das freguesias de Achete, Azoia de Baixo e Póvoa de Santarém, concelho e distrito de Santarém.
- Pela Lei n.º 3/2025⁴⁸, de 6 de janeiro, são objeto de alteração os limites territoriais entre as freguesias de Aradas, Eixo e Eirol, Esgueira, Oliveirinha, Requeixo, N.ª Sr.ª de Fátima e Nariz, Santa Joana, São Bernardo e a união das freguesias de Glória e Vera Cruz, do concelho e distrito de Aveiro.
- A Lei n.º 48/2025⁴⁹, de 3 de abril, procede à alteração dos limites territoriais entre as freguesias de Fornos, Real, São Martinho de Sardoura, Santa Maria de Sardoura, a união das freguesias de Raiva, Pedorido e Paraíso e da união das freguesias de Sobrado e Bairros, do concelho de Castelo de Paiva, distrito de Aveiro.

⁴⁶ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/2-2025-902120309>.

⁴⁷ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/27-2025-911648870>.

⁴⁸ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/3-2025-902120310>.

⁴⁹ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/48-2025-913636013>.

E – Reposição de freguesias

A 13 de março, a Lei n.º 25-A/2025⁵⁰ veio proceder à reposição de freguesias agregadas pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, concluindo o procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesias previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.

A génese deste diploma está no Projeto-Lei n.º 416/XVI/1.^a (PSD/PS/BE/PCP/PAN/L)⁵¹, que teve subjacente o Decreto da Assembleia da República n.º 37/XVI/1.^{a52}.

Com a aprovação deste diploma são repostas 302 freguesias agregadas por força da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro.

Este diploma foi retificado pelas Declarações de Retificação n.º 23-A/2025/1⁵³ e 26/2025/1⁵⁴ e alterado pela Lei n.º 66/2025, de 7 de novembro⁵⁵.

A alteração à Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março, teve na sua génese a Proposta de Lei n.º 35/XVII/1(GOV)⁵⁶ e o Projeto de Lei n.º 286/XVII/1.^{a57}.

Braga, dezembro de 2025.

MATEUS AREZES NEIVA,

*(Licenciado em Direito e Mestre em Direito das Autarquias Locais
pela Escola de Direito da Universidade do Minho e Doutorando na Faculdade de
Direito da Universidade de Santiago de Compostela)*

⁵⁰ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/25-a-2025-910933580>.

⁵¹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIntervencao.aspx?BID=435486>.

⁵² Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=9469>.

⁵³ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/declaracao-retificacao/23-a-2025-917817243>.

⁵⁴ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/declaracao-retificacao/26-2025-918700389>.

⁵⁵ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/66-2025-944874410>.

⁵⁶ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315639>.

⁵⁷ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315745>.

REVISTA DAS FREGUESIAS

NÚMERO

26

Nota de Abertura.....	5
A criação de freguesias segundo a Lei n.º 39/2021, de 24 de junho.....	7
<i>Carlos José Batalhão</i>	
Plenário de cidadãos eleitores: uma realidade dos nossos dias?	17
<i>Rui Duarte Rocha</i>	
Instalação, constituição da junta e início de funções dos órgãos das freguesias	25
<i>Carlos José Batalhão Telma Vieira Barbosa</i>	
O Anuário das Assembleias Municipais e as assembleias de freguesia.....	41
<i>António Cândido de Oliveira Mateus Arezes Neiva</i>	
Informações e curiosidades	53
<i>Mateus Arezes Neiva</i>	

ISSN 2183-959X

