



# Guia prático sobre o Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias, aprovado pela Lei n.º 39/2021, de 24 de junho (RJCMEF)

Julho de 2021

# Guia prático sobre o Regime Jurídico de Criação, Modificação e Extinção de Freguesias, aprovado pela Lei n.º 39/2021, de 24 de junho (RJCMEF)

O presente documento apresenta uma análise explicativa e esquemática da [Lei n.º 39/2021, de 24 de junho](#) (na redação conferida pela [Declaração de Retificação n.º 20/2021, de 1 de julho de 2021](#)) que define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias e revoga a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias, com a finalidade de proporcionar aos órgãos autárquicos, seus eleitos e trabalhadores das autarquias uma fácil compreensão das novas regras aplicáveis nesta matéria e um auxílio na implementação das mesmas.

## Índice

I – Da criação de freguesias

II – Da instalação das freguesias

III – Regras gerais aplicáveis às novas freguesias

IV – Reversão do processo de agregação de freguesias decorrente da Lei n.º 22/2012 e da Lei n.º 11-A/2013

V – Disposições gerais e transitórias

## I – Da criação de freguesias

1. Princípio da Viabilidade (artigo 2.º): é estabelecido o princípio de acordo com o qual a criação de freguesias só pode concretizar-se se o respetivo procedimento revelar a viabilidade de todas as freguesias envolvidas no processo, a qual é aferida pela ponderação dos critérios constantes da presente lei, desde que aprovadas nos respetivos órgãos dos municípios em causa.

2. Modelos de criação de freguesias (artigo 3.º): são previstas duas modalidades de criação de freguesias, mais precisamente através da:

a) Agregação da totalidade ou de parte de duas ou mais freguesias (as quais podem pertencer a municípios distintos); ou

b) Desagregação de uma freguesia em duas ou mais novas freguesias.

2.1. Na vigência da Lei n.º 11-A/2013, a reorganização administrativa das freguesias constituía uma obrigação decorrente da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, e operava-se por agregação ou por alteração dos limites territoriais (resultando a circunscrição territorial da nova freguesia de alterações das circunscrições territoriais de outras freguesias, independentemente da agregação das mesmas).

3. Critérios de apreciação (artigo 4.º): para que se possa proceder à criação de freguesias devem ser observados, cumulativamente, os seguintes critérios de verificação obrigatória (quer para as novas freguesias, quer para as freguesias que as originam):

- a) Prestação de serviços à população (cf. artigo 5.º);
- b) Eficácia e eficiência da gestão pública (cf. artigo 6.º);
- c) População e território (cf. artigo 7.º);
- d) História e identidade cultural (cf. artigo 8.º);
- e) Vontade política da população, manifestada pelos respetivos órgãos representativos (cf. artigo 9.º).

4. Proposta de criação de uma freguesia (artigo 10.º):

4.1. Iniciativa: são competentes para apresentar uma proposta de criação de freguesia:

- a) Um terço dos membros do órgão deliberativo da freguesia ou de cada uma das freguesias em causa; ou
- b) Um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia de origem, nos termos da alínea c) do artigo 12.º do Anexo da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, na redação atual.

4.2. Destinatário: a proposta é apresentada ao presidente da assembleia de freguesia.

4.3. Conteúdo obrigatório que deve constar da proposta de criação de freguesia:

- a) A denominação;

- b) A delimitação territorial e a sede propostas;
- c) O modelo de criação de freguesia aplicável;
- d) A exposição de todos os motivos que fundamentam a criação, devidamente justificados com base nos critérios de apreciação estabelecidos na Lei n.º 39/2021 (cf. 4.º a 9.º).

4.3.1. No regime anterior, a Lei n.º 22/2012 determinava que a freguesia criada por efeito da agregação tinha a faculdade de incluir na respetiva denominação a expressão «União das Freguesias», seguida das denominações de todas as freguesias anteriores que nela se agregavam. Agora, parece resultar do RJCMEF que o legislador quis conferir alguma margem de escolha para uma nova denominação, não obstante deverem ser sempre respeitados os critérios da população e território e da história e identidade cultural. De igual modo, e quanto à sede, a decisão sobre a mesma só ocorria no âmbito da instalação da nova freguesia, mediante deliberação da assembleia de freguesia, tendo o legislador apresentado um elenco supletivo de sedes no anexo à Lei n.º 11-A/2013.

4.4. Documentos instrutórios que devem acompanhar a proposta: para além de todos os documentos considerados relevantes para a sua apreciação, a proposta é obrigatoriamente acompanhada dos seguintes elementos documentais:

- a) Mapa à escala 1:25 000 da área da nova freguesia;
- b) Mapa à escala 1:25 000 das freguesias de origem, indicando as alterações a introduzir no respetivo território;
- c) Inventário dos bens móveis e imóveis, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia;
- d) Indicação do número de trabalhadores, respetivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia.

5. Procedimentos subsequentes à apresentação de uma proposta de criação de freguesias (artigos 11.º a 15.º):

5.1. Apreciação na assembleia de freguesia (artigo 11.º):

5.1.1. Depois de receber a proposta, o presidente da assembleia de freguesia solicita às juntas de freguesia envolvidas que, no prazo máximo de 15 dias úteis, profiram parecer obrigatório.

5.1.2. Após emissão do parecer pelas juntas de freguesias, a proposta de criação de freguesia é necessariamente apreciada em reunião da assembleia de freguesia envolvida especificamente convocada para o efeito, nomeadamente tendo como referência o critério da representatividade e vontade política da população (cf. alínea e) do artigo 4.º/1). Esta sessão que deverá ser realizada por cada uma das assembleias de freguesia envolvidas, enquanto órgão representativo da população local, destina-se exclusivamente à apreciação do critério da representatividade e vontade política da população.

5.1.3. Uma vez obtidos os pareceres de todas as juntas de freguesia envolvidas e as apreciações sobre o critério da representatividade e vontade política da população, todas as assembleias de freguesia envolvidas no processo realizam sessão extraordinária para deliberar sobre a proposta de criação de freguesia, devendo esta ser aprovada em todas elas, por maioria absoluta dos respetivos membros em efetividade de funções.

## 5.2. Apreciação pela assembleia municipal (artigo 12.º):

5.2.1. Merecendo aprovação, a proposta de criação de freguesia é remetida para apreciação da assembleia ou assembleias municipais envolvidas no processo. Este envio para o órgão deliberativo do município deve ser feito pelo presidente da assembleia de freguesia.

5.2.1.1. A proposta de criação de freguesia deve ser remetida juntamente com cópia autenticada das atas das reuniões das assembleias de freguesia e do parecer dos órgãos executivos das juntas de freguesia envolvidas no processo.

5.2.2. As assembleias municipais envolvidas no processo solicitam às respetivas câmaras municipais parecer sobre a proposta de criação de freguesia.

5.2.3. As câmaras municipais envolvidas no processo proferem parecer no prazo de 15 dias úteis.

5.2.3.1. Não sendo emitido parecer no prazo estipulado, considera-se que este é favorável.

5.2.4. Todas as assembleias municipais envolvidas no processo deliberam sobre a proposta de criação de freguesia, devendo esta ser aprovada em todas, por maioria dos respetivos membros em efetividade de funções.

5.3. Apreciação na Assembleia da República (artigo 13.º): Merecendo aprovação nos termos do artigo anterior, a proposta de criação de freguesias é remetida à Assembleia da República, a fim de ser apreciada com vista à aprovação da lei que irá criar as freguesias propostas.

6. Menções obrigatórias da lei que cria freguesias (artigo 14.º): A lei que cria uma freguesia deve:

- a) Definir a composição da comissão instaladora;
- b) Indicar a denominação da nova freguesia e das freguesias que lhe deram origem na sequência do procedimento de criação de freguesias;
- 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;
- d) Indicar o número de trabalhadores, respetivas carreiras profissionais, remunerações e encargos sociais das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia;
- e) Estabelecer o processo eleitoral;
- 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.

7. Suspensão da criação de freguesias (artigo 15.º): Não é permitida a criação de freguesias durante o período de seis meses imediatamente antecedente à data marcada para a realização de quaisquer eleições a nível nacional.

7.1. No caso de realização de quaisquer eleições intercalares, esta proibição abrange apenas a criação de freguesias que se encontrem envolvidas naquele ato eleitoral, vigorando durante todo o período posterior ao facto que determinou as eleições intercalares até à realização do ato eleitoral.

8. Eleição dos titulares dos órgãos das novas freguesias (artigo 15.º/4): a eleição dos titulares dos órgãos das freguesias criadas ao abrigo do RJCMEF ocorre na data da realização, a nível nacional, das eleições autárquicas seguintes. Entretanto, a administração da freguesia fica a cargo de uma comissão instaladora (artigo 17.º).

## II – Da instalação das freguesias

1. Património e situação jurídica das novas freguesias (artigo 16.º): a freguesia criada por agregação integra o património mobiliário e imobiliário, os ativos e passivos, legais e contabilísticos, e assume todos os direitos e deveres, bem como as responsabilidades legais, judiciais e contratuais das freguesias agregadas, incluindo os contratos de trabalho e demais vínculos laborais nos quais sejam parte as freguesias agregadas.

1.1. A Lei n.º 39/2021 (RJCMEF) constitui título bastante para todos os efeitos legais decorrentes da agregação, incluindo os efeitos matriciais e registais.

1.1.1. Os atos de inscrição no ficheiro central de pessoas coletivas públicas e as atualizações no registo predial, comercial e automóvel decorrentes da reorganização administrativa operada pelo RJCMEF são gratuitos (cf. artigo 27.º).

1.2. Sem prejuízo de outras formas de cessação da validade, consideram-se válidos os registos anteriores a 21 de dezembro de 2021 que mencionem as freguesias objeto de agregação.

2. Situação jurídica das freguesias agregadas (artigo 16.º/5): a criação de uma freguesia por agregação determina a cessação jurídica das autarquias locais agregadas, sem prejuízo da manutenção da sua identidade histórica, cultural e social.

2.1. Para este efeito, e sempre que se verifique que os limites territoriais das freguesias criadas não correspondam à totalidade do território das freguesias que lhe deram origem – se o território das freguesias envolvidas for descontinuado, ou se o território da freguesia a criar se situar num concelho diferente do de origem –, aplicam-se os critérios de partilha de bens, direitos e obrigações previstos no artigo 19.º.

3. Comissão instaladora (artigo 17.º): enquanto não estiverem constituídos os órgãos autárquicos das freguesias resultantes do procedimento de criação de novas freguesias, a respetiva administração é atribuída a uma comissão instaladora, definida nos termos da lei que cria a freguesia, cujas funções não podem exceder o prazo de seis meses.

3.1. A comissão instaladora é constituída por um número ímpar de elementos.

3.2. Integram a comissão instaladora:

- 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. Na designação destes cidadãos eleitores são tidos em conta os resultados das últimas eleições para as assembleias de freguesia de origem.

3.3. 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.

4. Gestão pela comissão instaladora (artigo 18.º): inicia-se na data de entrada em vigor da lei que cria a nova freguesia.

4.1. Dos serviços: 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 após a partilha de bens, direitos e obrigações (cf. artigo 19.º).

4.2. Regulamentos: consideram-se em vigor na área da nova freguesia os regulamentos que vigoravam no mesmo território à data da sua criação.

4.2.1. Quando a nova freguesia resultar da agregação de mais de uma freguesia, havendo regulamentos incompatíveis entre si, cabe à comissão instaladora deliberar sobre quais os que se mantêm em vigor.

5. Partilha de bens, direitos e obrigações (artigo 19.º): A repartição dos bens, direitos e obrigações existentes à data da criação da nova freguesia entre esta e as de origem realiza-se com base nos seguintes critérios orientadores:

- a) Proporcionalmente, em função do número de eleitores e da área das respetivas freguesias;

b) A localização geográfica dos bens móveis e imóveis a repartir;

c) Outros critérios que a comissão instaladora justificadamente entenda considerar.

5.1. A Lei n.º 11-A/2013 previa que as transferências financeiras do Estado para as freguesias criadas por agregação eram de montante igual à soma dos montantes a que cada uma das freguesias agregadas tinha direito no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

6. Apoio técnico e financeiro durante a instalação (artigo 20.º): Às freguesias criadas por lei é prestado apoio técnico pelo Governo e pelo município onde aquelas vierem a ser inseridas, para efeitos da sua instalação e gestão até à data do ato eleitoral para os órgãos da freguesia.

### III – Regras gerais aplicáveis à novas freguesias

1. Período mínimo de existência das novas freguesias (artigo 21.º): Após a criação de uma freguesia nos termos do RJCMEF, a mesma mantém-se ao longo dos três mandatos autárquicos seguintes. Não sendo possível a sua agregação e desagregação antes de decorrido esse período.

2. Limitação à renovação sucessiva de mandatos (artigo 26.º): A limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais prevista na Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, na sua redação atual, aplica-se aos presidentes de junta das freguesias que sejam objeto de agregação ou desagregação ao abrigo do RJCMEF.

2.1. Como tal, os presidentes de junta das freguesias envolvidas só podem ser eleitos para a presidência da junta de freguesia resultante dessa agregação ou desagregação se não tiverem já cumprido ou estiverem a cumprir o terceiro mandato consecutivo na freguesia agregada ou desagregada.

### IV – Reversão do processo de agregação de freguesias decorrente da Lei n.º 22/2012 e da Lei n.º 11-A/2013

1. Procedimento especial, simplificado e transitório (artigo 25.º): Prevê-se a possibilidade de se proceder à correção, com carácter transitório, da agregação de freguesias resultante do imposto pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que procede à reorganização administrativa do território das freguesias.

1.1. Fundamento: com base em erro manifesto e excecional que cause prejuízo às populações, e desde que cumpra os critérios da prestação de serviços à população, da eficácia e eficiência da gestão pública e da população e território, fixados para a criação de freguesias no artigo 4.º do RJCMEF (e desenvolvidos nos artigos 5.º a 7.º), com exceção do subcritério da participação mínima no Fundo de Financiamento de Freguesias (cf. artigo 6.º/2) e do critério território (cf. artigo 7.º/2).

1.2. Iniciativa: Na sequência de deliberação por maioria simples das respetivas assembleias de freguesia e assembleia municipal.

1.3. Prazo: este procedimento especial e transitório de reversão pode ser iniciado dentro do prazo de um ano após a entrada em vigor do RJCMEF (21 de dezembro de 2021).

1.4. Condições da reversão: esta desagregação de freguesias corretiva respeita as condições em que as mesmas foram agregadas anteriormente, não podendo, em caso algum, dar origem a novas ou diferentes uniões de freguesias.

#### V – Disposições gerais e transitórias

1. Freguesias existentes (artigo 22.º): Para efeitos da aplicação do RJCMEF, são consideradas como freguesias existentes à data da sua publicação aquelas que constam no respetivo anexo.

2. Projetos pendentes (artigo 22.º): O RJCMEF aplica-se a todos os projetos de criação de freguesias que se encontrem pendentes na Assembleia da República à data da sua entrada em vigor (21 de dezembro de 2021). Os projetos de criação de freguesias pendentes que não cumpram as formalidades e a tramitação prevista no RJCMEF são devolvidos aos proponentes para que estes adaptem as respetivas propostas em conformidade.

3. Transferência de freguesias entre municípios (artigo 28.º): a transferência de uma freguesia entre municípios distintos rege-se, a cada caso, por diploma próprio.

4. Disposições legais revogadas (artigo 29.º): A Lei n.º 39/2021 revoga os artigos 4.º a 10.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (relativas à reorganização administrativa do território das freguesias), e as demais disposições deste diploma que se revelem incompatíveis com a presente lei, e, ainda, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro.

5. Entrada em vigor: O RJCMEF entra em vigor no dia 21 de dezembro de 2021 (180 dias após a publicação da Lei n.º 39/2021, de 24 de junho).

Ficha Técnica:

Coordenação: Direção de Serviços de Apoio jurídico e à Administração Local

Teresa Rosário | Chefe de Divisão de Apoio Jurídico

Texto: Carlos Gaio | Técnico Superior

Edição: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte