

ASSUNTO:	Assembleia de Freguesia. Sessões extraordinárias. Período do Público. Participação e intervenção do Presidente da Câmara Municipal.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_3306/2026
Data:	19/03/2026

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

"(...) regime aplicável à presença e intervenção do público nas sessões extraordinárias da Assembleia de Freguesia, bem como quanto à participação do Senhor Presidente da Câmara Municipal nas sessões deste órgão deliberativo.

1. Presença e intervenção do público nas sessões extraordinárias

Nos termos da Lei n.º 75/2013, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, as Assembleias de Freguesia são órgãos deliberativos do poder local, exercendo as suas competências no respeito pelos princípios da publicidade, transparência e participação democrática.

A referida lei não estabelece distinção expressa entre sessões ordinárias e sessões extraordinárias quanto à sua natureza pública.

Por sua vez, o Regimento da Assembleia de Freguesia de Paderne determina que:

- As sessões são públicas;*
- Existe um período destinado à intervenção do público;*
- A ordem de trabalhos integra um período específico destinado à população.*

Não obstante este enquadramento legal e regulamentar, foi suscitada dúvida interpretativa quanto à admissão de público e respetiva intervenção nas sessões extraordinárias.

Assim, solicita-se esclarecimento expresse quanto a:

- a) Se as sessões extraordinárias da Assembleia de Freguesia são públicas;*
- b) Se deve existir, também nessas sessões, período destinado à intervenção do público;*
- c) Se tal direito pode ser limitado ou excluído por deliberação ou por interpretação restritiva do Regimento.*

2. Participação do Presidente da Câmara Municipal nas sessões da Assembleia de Freguesia

Solicita-se igualmente esclarecimento quanto ao seguinte:

- a) Pode o Senhor Presidente da Câmara Municipal participar e intervir nas sessões da Assembleia de Freguesia, ordinárias ou extraordinárias, enquanto representante do órgão executivo municipal?*
- b) Caso tal participação seja admissível, qual o enquadramento legal aplicável, designadamente:*

- *Se depende de convite da Presidente da Assembleia;*
- *Se carece de deliberação do plenário;*
- *Se deve ocorrer no período antes da ordem do dia, na ordem do dia ou em momento próprio;*
- *Se existe limitação quanto ao direito de uso da palavra;*
- *Se o Senhor Presidente da Câmara Municipal deve solicitar previamente autorização para participar e intervir na sessão."*

Cumpra, assim, informar:

Por questões de metodologia e clareza de exposição trataremos as duas problemáticas colocadas em separado.

A – Sobre a presença e intervenção do público nas sessões extraordinárias das assembleias autárquicas

I

A assembleia de freguesia reúne em sessão extraordinária por iniciativa da mesa ou após requerimento apresentado presidente da junta de freguesia, em cumprimento de deliberação desta, por um terço dos seus membros, ou por um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral da freguesia equivalente a 30 vezes o número de elementos que compõem a assembleia de freguesia, quando aquele número de cidadãos eleitores for igual ou inferior a 5000, ou a 50 vezes, quando for superior - nos termos do artigo 12.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL – aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; na redação atual).

Nas sessões extraordinárias das assembleias das autarquias locais só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião extraordinária, conforme expressamente estabelecido no artigo 50.º do RJAL.

A elaboração da ordem do dia das sessões, ordinárias e extraordinárias, da assembleia de freguesia é da competência da mesa da assembleia de freguesia (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º do RJAL).

II

As sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, sendo fixado, nos termos do regimento, um período para intervenção e esclarecimento ao público, nos termos do previsto no n.º 1 do artigo 49.º do RJAL.

As atas das sessões das assembleias autárquicas, terminada a menção aos assuntos incluídos na ordem do dia, fazem referência sumária às eventuais intervenções do público na solicitação de esclarecimentos e às respostas dadas (cf. artigo 49.º/6 do RJAL).

Contudo, a nenhum cidadão é permitido intrometer-se nas discussões, aplaudir ou reprovar as opiniões emitidas, as votações feitas ou as deliberações tomadas (cf. artigo 49.º/4 do RJAL).

III

Os órgãos administrativos colegiais têm um poder inerente para regular o seu funcionamento interno, através dos chamados regimentos, sem a necessidade deste poder se encontrar expressamente previsto na lei.¹

Por essa razão, os órgãos colegiais podem adotar o seu regimento no quadro das normas legais e estatutárias aplicáveis.²

Deste modo, os órgãos autárquicos são competentes para aprovar o seu próprio regimento, sendo que o RJAL refere expressamente que, no âmbito das respetivas competências de funcionamento, "*competes à assembleia de freguesia (...) elaborar e aprovar o seu regimento*" – conforme o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do RJAL.

Os regimentos dos órgãos das autarquias locais consistem num regulamento interno que em específico regula sobre a organização e funcionamento desse órgão colegial com vista à sua otimização³, fazendo parte das funções ou dos poderes de auto-organização que lhe estão cometidos por lei.⁴

Com efeito, cabendo a cada órgão autárquico o poder de, dentro da lei, conformar o modo como se organiza e funciona, os regimentos têm como finalidade regular aqueles aspetos que não se encontram

¹ Conforme entende a doutrina nacional, tal como se refere no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) de 12/07/1989 (Parecer n.º P000561989), acessível em: <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/c29ae16f79d67d3f8025829600523578?OpenDocument&ExpandSection=-3>

² Nos termos do estabelecido no n.º 3 do artigo 20.º do Código do Procedimento Administrativo.

³ Da organização e funcionamento do órgão colegial autárquico.

⁴ Como referem Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto, João Evangelista Fonseca em "*Comentários à Lei n.º 75/2013*", Rei dos Livros, 2018, página 441.

previstos ou suficientemente densificados na lei e relativamente aos quais o estabelecimento de regras próprias se afigura como necessário para o bom funcionamento do órgão colegial autárquico, contribuindo para a sua eficácia e criando condições mais adequadas para a participação dos seus eleitos.

IV

Em conclusão,

1. Em direta resposta ao questionado pelo consulente, citamos as conclusões do parecer desta Divisão de 7/02/2019:⁵

"1. Nas reuniões extraordinárias só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião, devendo na convocatória ser indicados os assuntos a deliberar pelo respetivo órgão, desde que sejam da competência deste (cfr. o n.º 1 do artigo 50.º e o artigo 53.º do RJAL).

2. Nada parece obstar a que, nos termos do n.º 1 do artigo 49.º do RJAL e desde que isso esteja previsto no Regimento, para o qual tal preceito do RJAL devolve, seja fixado um período para intervenção e esclarecimento ao público;

3. A estar isso previsto no Regimento do órgão, é no preceito regimental que o contemple que se devem estabelecer os termos dessa intervenção, afigurando-se, porém, que, por princípio e dada a específica natureza das reuniões extraordinárias, tal possibilidade se deve cingir aos assuntos constantes da convocatória;

4. O que se diz nas conclusões anteriores, não interfere com o disposto no artigo 47.º do RJAL que, em reuniões convocadas após requerimento de cidadãos eleitores, dispõe sobre a participação de representantes desses cidadãos, o que não é o caso da consulta."

2. Todas as sessões da assembleia de freguesia, enquanto órgão deliberativo, são públicas, incluindo as sessões extraordinárias (cf. artigo 49.º/1).

3. Os regimentos dos órgãos autárquicos destinam-se, exclusivamente, para regular aspetos que não se encontram previstos ou suficientemente densificados na lei e relativamente aos quais o estabelecimento de regras próprias se afigura como necessário para o bom funcionamento do órgão.

⁵ Parecer INF_DSAJAL_TL_1360/2019; Processo 2019.01.17.7235.

3.1. Não está abrangido pelo poder regimentar dos órgãos autárquicos estabelecer regras que se sobreponham à lei, nomeadamente restringindo direitos ou excluindo elementos instituídos com carácter fundamental ou obrigatório no âmbito da organização e funcionamento do órgão em causa.

B – Sobre a participação do presidente da câmara municipal nas sessões da assembleia de freguesia

I

O Princípio da Autonomia do Poder Local, enquanto pilar do sistema democrático português, e a organização da administração local que dele decorre, assenta na existência dos municípios e das freguesias, enquanto autarquias locais, como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, as quais são distintas e autónomas entre si, não existindo nenhuma relação de hierarquia ou qualquer tipo de subordinação ou interdependência entre autarquias de grau de proximidade diferente (município e freguesia) - nos termos das disposições conjugadas dos artigos 235.º/2, 236.º/1 e 239.º da Constituição da República Portuguesa.

II

As assembleias de freguesia encontram-se, no seu funcionamento e atividade, subordinada aos princípios gerais da atividade administrativa em geral – previstos no Código de Procedimento Administrativo (CPA⁶), de onde se destaca com relevância para o caso em apreço o princípio da legalidade (cf. artigo 3.º/1).⁷

Conforme postula o **princípio da legalidade** (consagrado no artigo 3.º/1 do CPA⁸), no sentido em que **os órgãos autárquicos estão limitados, na sua atividade, ao que se encontra previsto na lei, como habilitante e como limite de atuação**, não podendo extravasar o seu quadro de atribuições e competências, nem implementar medidas que não tenham enquadramento na lei ou que extravasem o que nela se encontrar previsto.

⁶ Código de Procedimento Administrativo (CPA; aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual).

⁷ Sobre esta matéria, aconselhamos uma análise atenta do que se encontra explicado e desenvolvido no Estudo “*O Mandato Autárquico*” (da autoria de Carlos Gaio, Lídia Ramos e Teresa Baptista Lopes), manual publicado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento regional do Norte em maio de 2021, com coordenação da Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local; mais precisamente na sua Parte “I - *O mandato autárquico à luz do Poder Local*”, página 15, que se encontra disponível para consulta em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Estudo_mandato_aut%C3%A1rquicoDAJ_compilado.pdf

⁸ O artigo 3.º/1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) consagra o seguinte:

“Artigo 3.º - Princípio da legalidade

1 - Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.

(...)”

É determinante para esta questão o **princípio da independência**, consagrado no artigo 44.º do RJAL: *“Os órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei.”*

Importa, ainda para o caso em concreto, ter em consideração o **princípio da especialidade**: *“Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei.”* (cf. artigo 45.º do RJAL). Este importante corolário transversal da atividade administrativa, *“decorre da própria natureza das pessoas coletivas em geral, cuja capacidade jurídica fica limitada aos fins que determinaram a sua criação e delimitam o seu âmbito de atuação. Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar - e praticar quaisquer atos, celebrar contratos ou elaborar regulamentos - no quadro da prossecução das suas atribuições e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei. [Cf. artigo 45.º do RJAL.] Relembramos que as atribuições das autarquias locais correspondem aos fins que se prosseguem e as competências dos seus órgãos consistem nos meios jurídicos que estes usam para prosseguir aqueles fins. Assim, este princípio tem como finalidade assegurar a efetiva repartição de competências entre os diferentes órgãos autárquicos e garantir a separação das áreas e domínios de intervenção de cada uma das autarquias locais. O princípio da especialidade deriva do princípio da legalidade (...), no pressuposto fundamental de que a atuação das autarquias tem o seu fundamento [Enquanto fonte habilitante e de legitimidade da sua ação.] e limite [A lei como limite do exercício das competências pelos órgãos autárquicos: de que forma atuam, em que casos e de que modo é que o podem fazer.] numa lei ou num regulamento prévio que estabelece os poderes que são conferidos aos diferentes centros de poder decisório. Por isso, está igualmente associado a uma ideia de proteção da segurança jurídica, permitindo aos particulares saber exatamente a quem cabe decidir sobre os assuntos que lhes respeitem e ainda quais as atividades que devem ser levadas a cabo por cada autarquia.”*⁹.

O princípio da especialidade encontra eco no **princípio da legalidade** (consagrado no artigo 3.º/1 do CPA), no sentido em que **os órgãos autárquicos estão limitados, na sua atividade, ao que se encontra previsto na lei, como habilitante e como limite de atuação**, não podendo extravasar o seu quadro de atribuições e competências, nem implementar medidas que não tenham enquadramento na lei ou que extravasem o que nela se encontrar previsto.

III

⁹ Conforme o citado Estudo “O Mandato Autárquico”, página 22.

Nos termos do consagrado no n.º 1 do artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa, a junta de freguesia, enquanto órgão executivo da autarquia, é responsável perante a assembleia de freguesia. Isto porquanto determina aquele preceito que *“A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.”*

Por essa razão, uma das competências fundamentais da assembleia de freguesia é *“Acompanhar e fiscalizar a atividade da junta de freguesia,”*, conforme estabelecido na alínea i) do n.º 2 do artigo 9.º do RJAL.

Assim, a junta de freguesia deve prestar as informações e os esclarecimentos sobre assuntos de interesse para a freguesia necessários ao exercício desta competência do órgão deliberativo, tendo qualquer membro¹⁰ da assembleia da freguesia o direito de os solicitar, através da mesa, ao abrigo do previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 10.º do RJAL.

Cabe ao presidente da junta *“Responder, no prazo máximo de 30 dias, aos pedidos de informação formulados pelos membros da assembleia de freguesia através da respetiva mesa,”* (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do RJAL).

Para garantia deste direito dos membros do órgão deliberativo, a assembleia de freguesia é competente para *“apreciar a recusa da prestação de quaisquer informações ou recusa da entrega de documentos por parte da junta de freguesia ou de qualquer dos seus membros que obstem à realização de ações de acompanhamento e fiscalização.”* (cf. alínea i) do n.º 2 do artigo 9.º do RJAL).

A competência fiscalização e acompanhamento da atividade da junta de freguesia pelos membros da assembleia de freguesia e o correspondente direito à informação incidem sobretudo sobre os atos e os contratos celebrados pela junta de freguesia e abrangem os assuntos incluídos no âmbito das matérias que pertencem às suas atribuições e competências, onde naturalmente se inclui a execução orçamental da autarquia que seja feita pelo órgão executivo em cumprimento e aplicação dos documentos previsionais (opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as suas revisões) aprovados pela assembleia de freguesia^{11,12}

¹⁰ Ou vários membros em conjunto com um interesse comum.

¹¹ Cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º do RJAL.

¹² Com idêntica opinião vejam-se as anotações de Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, em *“Comentários à Lei n.º 75/2013”*, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018, a páginas 87, 90 e 248.

Sobre a dinâmica do acompanhamento e fiscalização pelos órgãos deliberativos das freguesias da atividade desenvolvida pelas juntas de freguesia, e conforme explicado no *"Guia do Eleito Local - Freguesia - Volume 3"*¹³, elaborado pelos serviços de apoio às autarquias locais da CCDR:¹⁴ *"(...) a Assembleia tem o poder de acompanhar e fiscalizar a actividade da junta, bem como de solicitar quaisquer informações. (...) A solicitação de informações sobre assuntos de interesse para a autarquia e sobre a execução de deliberações anteriores, tanto pode resultar de uma deliberação do próprio órgão como da apresentação do pedido por qualquer dos seus membros. Independentemente dos assuntos em que é chamada a intervir por determinação legal ou por iniciativa da junta, a assembleia tem a possibilidade de se pronunciar sobre qualquer assunto de interesse local, usando os mecanismos regimentais ao seu dispor, introduzindo o assunto na ordem de trabalhos de acordo com as normas aplicáveis, ou recorrendo aos figurinos de deliberação relativos ao período de antes da ordem do dia. Estas tomadas de posição não têm força vinculativa mas traduzem um ponto de vista que poderá ser tomado em devida conta pelo órgão executivo e(ou) pelas entidades envolvidas no assunto em apreço. (...)".*

Neste enquadramento e dinâmica de funcionamento entre os órgãos autárquicos, a lei contempla expressamente, no artigo 12.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (na redação atual) a presença e participação dos membros da junta de freguesia nas sessões do órgão deliberativo:

"Artigo 12.º - Participação de membros da junta nas sessões

1 - A junta faz-se representar, obrigatoriamente, nas sessões da assembleia de freguesia pelo presidente que pode intervir nos debates, sem direito a voto.

2 - Em caso de justo impedimento, o presidente da junta pode fazer-se substituir pelo seu substituto legal.

3 - Os vogais da junta de freguesia devem assistir às sessões da assembleia de freguesia, sendo-lhes facultado intervir nos debates, sem direito a voto, a solicitação do plenário ou com a anuência do presidente da junta, ou do seu substituto.

4 - Os vogais da junta de freguesia que não sejam tesoureiros ou secretários têm direito às senhas de presença nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril.

5 - Os vogais da junta de freguesia podem ainda intervir para o exercício do direito de defesa da honra."

¹³ Ministério do Planeamento e da Administração do Território/Comissão de Coordenação da Região Norte, Edições ASA, 1995, páginas 67 e 68.

¹⁴ Na vigência de outro regime jurídico, mas que mantém atualidade na parte citada, porquanto as regras se mantêm inalteradas a esse nível.

Uma vez que o município e a freguesia são autarquias autónomas e não dependentes entre si ao nível da respetiva organização, funcionamento e atividade, não se encontra programada na lei a presença e participação do presidente da câmara municipal nas sessões da assembleia de freguesia, contrariamente ao que acontece com o presidente da junta e os demais membros do órgão executivo desta autarquia.

IV

Em cada sessão ou reunião dos órgãos autárquicos só podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião (cf. artigo 50.º/1 do RJAL), excecionalmente nas sessões ordinárias dos órgãos deliberativos (como a assembleia de freguesia), e no caso de urgência reconhecida por dois terços dos seus membros, o plenário pode o mesmo deliberar sobre assuntos não incluídos na ordem do dia (ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 50.º).

Em cada sessão ordinária da assembleia de freguesia é fixado um período de antes da ordem do dia, com a duração máxima de 60 minutos, para tratamento de assuntos gerais de interesse autárquico, sem natureza decisória (cf. artigo 52.º do RJAL).

V

De entre as competências da assembleia de freguesia, mais precisamente as de apreciação e fiscalização previstas no artigo 9.º do RJAL, a única competência que está diretamente relacionada com o município é *“Autorizar a celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a junta de freguesia e a câmara municipal, bem como a respetiva resolução e, no caso dos contratos de delegação de competências, a sua revogação,”* (cf. alínea g) do n.º 1 do artigo 9.º).

As demais dizem exclusivamente respeito à freguesia e recaem na margem de autonomia desta autarquia, não existindo qualquer ligação com a atividade da câmara municipal.

VI

Em conclusão,

1. No âmbito da organização e funcionamento da assembleia de freguesia não está prevista a participação e intervenção do presidente da câmara municipal da respetiva circunscrição nas sessões da assembleia de freguesia.

2. Com efeito, à luz do Princípio da Autonomia do Poder Local e do princípio da independência dos órgãos autárquicos, e tendo presente as competências de apreciação e fiscalização da assembleia de freguesia

(fixadas no artigo 9.º do RJAL), consideramos que a única situação que se poderia considerar como justificar-se que o presidente da câmara municipal prestasse esclarecimentos perante a assembleia de freguesia, no âmbito do funcionamento deste órgão e do exercício das competências que lhe cabem, é quando estiverem em causa contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a junta de freguesia e a câmara municipal.

3. No entanto, haverá sempre que ter em conta que é à junta de freguesia que cabe *“Discutir e preparar com a câmara municipal contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;”* (cf. alínea i) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL).

3.1. Pelo que, competindo à junta de freguesia propor à assembleia de freguesia a celebração desses contratos e acordos, a prestação de esclarecimentos perante o plenário do órgão deliberativo que se afigurem necessários durante a apreciação e discussão deste assunto é assegurada, sempre, através da participação do presidente da junta de freguesia, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 169/99.

4. Nesta conformidade, se, durante a apreciação e discussão de pontos da ordem do dia de sessões da assembleia de freguesia que estejam relacionados com contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a junta de freguesia e a câmara municipal, vier a suceder que, não obstante os esclarecimentos que tenham sido prestados pelo presidente da junta de freguesia, se verificar ser absolutamente necessário e justificado que o presidente da câmara municipal também preste algum esclarecimento ou informação adicional, parece-nos que, a título excepcional, poderá o plenário deliberar solicitar esse esclarecimento ou informação à câmara municipal. Mediante essa solicitação caberá ao município decidir de que forma é prestado esses esclarecimentos ou informações, parecendo-se que tal deverá acontecer sempre por escrito, sem prejuízo de adoção de outras metodologias complementares.

4.1. De qualquer modo, na eventualidade de o município optar por também prestar os esclarecimentos naquele âmbito perante o órgão deliberativo da freguesia, a intervenção do presidente da câmara municipal deve circunscrever-se à prestação da informação absolutamente essencial, nomeadamente a explicação de algum aspeto de detalhe, devendo pautar-se por objetividade e por um carácter eminentemente técnico relacionado com teor do contrato de delegação de competências ou do acordo de execução em causa.

4.2. Também no período antes da ordem do dia de cada sessão ordinária da assembleia de freguesia (previsto no artigo 52.º do RJAL), parece-nos existir margem para que, no âmbito do *“tratamento de assuntos gerais de interesse autárquico”* seja proposto, por iniciativa da mesa da assembleia ou de algum membro do órgão, que o plenário delibere que se proceda à apresentação de alguma matéria que, sendo

da responsabilidade do município, tenha implicações ou revista interesse para a freguesia e que, justificadamente, só possa ser exposta pelo presidente da câmara municipal.

5. Diferente situação será quando, no exercício das atribuições do município, o presidente da câmara municipal pretenda fazer alguma sessão de esclarecimento direcionada para a freguesia, relativamente a assuntos que digam respeito à sua população ou território ou matérias transversais à gestão municipal com impacto na freguesia, para o que consideramos que o mais adequado será uma sessão promovida e organizada pelo município, em momento e sede próprios, que não seja passível de se confundir ou interligar com o normal funcionamento do órgão deliberativo das freguesias do concelho.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.