

ASSUNTO:	Primeira reunião de funcionamento da Assembleia de Freguesia. Impasse na eleição dos vogais.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_14117/2025
Data:	12/11/2025

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

“(…) No passado dia 2 de novembro, na Freguesia de (...), teve lugar a sessão pública conducente à constituição e composição dos órgãos autárquicos da freguesia, bem como à instalação da Assembleia de Freguesia, seguida da primeira reunião destinada à eleição dos vogais da Junta de Freguesia e da mesa da Assembleia de Freguesia, (...).

Com a assinatura da ata de instalação da Assembleia de Freguesia, concluiu-se o ato de instalação, tendo eu tomado posse como Presidente da Junta de Freguesia de (...).

Em conformidade com o disposto na lei, apresentei à Assembleia de Freguesia uma proposta de lista para a constituição do executivo da Junta, contendo os nomes dos vogais a designar.

A referida proposta foi sujeita a votação, tendo obtido 6 votos a favor e 7 votos contra, pelo que foi rejeitada pela Assembleia de Freguesia.

Face à rejeição da proposta e ao impasse criado, encerrei a sessão.

Nos termos do disposto no artigo 80.º da Lei n.º 169/99, que consagra o princípio da continuidade do mandato, e até à tomada de posse dos novos vogais, mantêm-se em funções os vogais do anterior executivo, unicamente para assegurar a gestão corrente e a continuidade administrativa da freguesia, evitando-se, assim, qualquer vazio de poder.

Todavia, e tendo em conta a situação verificada, solicito parecer dessa Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) sobre as seguintes questões:

1. Duração da situação transitória:

- Durante quanto tempo poderá manter-se a atual situação, em que os vogais do anterior executivo permanecem em funções até à eleição e tomada de posse dos novos vogais?

2. Competências e gestão corrente:

- Quais são os limites das competências dos vogais do anterior executivo durante este período transitório, nomeadamente no que se refere à prática de atos de gestão, realização de despesas, investimentos ou assunção de compromissos financeiros?

3. Competências da Presidente da Junta de Freguesia empossada:

- *Quais são, neste contexto, as competências que me assistem enquanto Presidente da Junta de Freguesia empossada, mas sem executivo constituído?*

- *Que atos posso praticar autonomamente, designadamente no âmbito da representação da freguesia, da assinatura de documentos e da execução orçamental?*

4. Nova proposta de lista:

- *Deverá ser convocada nova reunião da Assembleia de Freguesia para apresentação de uma nova proposta de lista de vogais?*

- *Qual o prazo adequado ou máximo para a marcação dessa reunião, tendo em vista assegurar o normal funcionamento dos órgãos autárquicos e a continuidade administrativa da freguesia?*

- *Essa nova proposta pode conter os mesmos elementos da proposta anterior (que foi rejeitada), ou deverá obrigatoriamente apresentar alterações na sua composição?*

5. Rejeição sucessiva de propostas:

- *Caso uma nova proposta venha a ser novamente rejeitada, deverá a Presidente reformular e reapresentar nova lista?*

- *Quantas vezes poderá este processo repetir-se e quantas reuniões deverão ser realizadas para o efeito?*

- *E, finalmente, o que deverá ser feito se todas as sucessivas propostas apresentadas forem rejeitadas, criando um impasse na constituição do novo executivo?*

(...):”

Cumpre, assim, informar:

I

A questão subjacente às dúvidas colocadas pela consulente foi objeto de análise detalhada e reflexão construtiva por parte destes serviços da CCDR Norte, antecipando a eventual ocorrência deste tipo de impasse na eleição dos vogais da junta, no “*Guia Prático sobre Instalação dos Órgãos Autárquicos*” publicado na edição do Flash Jurídico de Outubro de 2025¹.

Por questões de metodologia e clareza de exposição optamos por não responder diretamente a cada uma das questões colocadas pelo consulente, pela sua profusão, focando-nos na análise das problemáticas subjacente e procurando apresentar conclusões agregadas.

¹ Ver página 41. O “*Guia Prático sobre Instalação dos Órgãos Autárquicos*” encontra-se disponível para consulta em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/GuiaPr%C3%A1ticoInstalacao_organosautarquicos_Edi%C3%A7%C3%A3orevistaatualizada_outubro25.pdf

II

Imediatamente a seguir à instalação dos órgãos da freguesia, tem lugar a primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia, nos termos do previsto no artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (na sua redação atual), a qual tem como finalidade a eleição dos vogais da junta de freguesia e dos membros da mesa da assembleia.

A direção da primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia é da responsabilidade do cidadão que encabeçou a lista mais votada para este órgão da autarquia (cf. artigo 9.º/1 da Lei n.º 169/99).

Os vogais da junta de freguesia são eleitos pela assembleia de freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia – enquanto presidente da junta, nos termos do artigo 24.º/1 da Lei n.º 169/99 –, de acordo com o fixado no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99.

Resulta inequivocamente das disposições conjugadas dos artigos 24.º/2 e 9.º/1 da Lei n.º 169/99 que cabe exclusivamente à consulente, como futura presidente da junta, e só a ela propor, de entre os membros da assembleia de freguesia (que acabaram de ser investidos no mandato), os vogais que vão integrar a junta e que são eleitos pelo plenário.

Com efeito, trata-se de uma competência própria do presidente da junta (enquanto cidadão que encabeçou a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia; cf. artigo 24.º/1 da Lei n.º 169/99), sendo **sua responsabilidade apresentar tantas propostas quantas as necessárias para ultrapassar um eventual impasse que surja na eleição dos vogais da junta de freguesia.**

A circunstância de a consulente (enquanto cidadã que encabeçou a lista mais votada para a assembleia de freguesia) não ter logrado que a proposta de lista de vogais, que submeteu a sufrágio pelo plenário do órgão deliberativo, tivesse sido aprovada, implica que, antes de mais, **deverá procurar alcançar os necessários consensos e articulação com os diferentes grupos de eleitos locais da assembleia de freguesia, no sentido de apresentar uma proposta que consiga alcançar a aprovação da maioria dos votos expressos.**

Enquanto não conseguir que as propostas por si apresentadas sejam aprovadas, está-se perante um impasse na eleição dos vogais da junta de freguesia. No entanto, entendem estes serviços da CCDR

NORTE que só quando se tenham esgotado todas as possibilidades de eleição dos vogais da nova junta de freguesia é que existe um verdadeiro problema de governabilidade da autarquia.²

Enquanto não estiver concluída a eleição de todos os vogais, a **junta de freguesia ainda não se encontra constituída**, com as naturais consequências que isso implica ao nível da execução das competências que se encontram atribuídas ao órgão executivo da freguesia.

A lei não prevê nenhuma solução normativa específica para ultrapassar a dificuldade de aprovação das propostas apresentadas pelo futuro presidente da junta, nem relativamente a como se deve desenrolar a governação da junta de freguesia nestes casos.

Atentemos, assim, relativamente às consequências e possíveis hipóteses de resolução do impasse na eleição dos vogais da junta, no que se encontra explicado na Pergunta Frequentada n.º 2 do “*Guia Prático sobre Instalação dos Órgãos Autárquicos*” desta CCDR:³

“2. O que fazer quando, após as eleições, não for possível efetuar a eleição dos vogais da junta de freguesia? Quantas reuniões se podem convocar? Quem governa a freguesia até à constituição da junta de freguesia?”

Cabendo inequivocamente ao presidente da junta e só a ele propor, de entre os membros da assembleia de freguesia, os vogais para eleição, deve fazê-lo por votação, por escrutínio secreto, na primeira reunião de funcionamento da assembleia que se efetua imediatamente a seguir ao ato da sua instalação.

Em caso de impasse, a lei não estabelece uma solução legal que permita fundamentadamente resolver a impossibilidade de eleger os vogais devido à não aprovação dessa proposta aquando da votação.

Não se prevê, com efeito, que após a realização de várias tentativas de eleição dos vogais, sem que estes tenham sido eleitos, se verifique um outro procedimento, ou uma outra forma de os propor, designadamente através de listas alternativas, sendo, no entanto, clara e expressa a intenção do legislador em atribuir tal competência apenas ao presidente da junta.

Na ausência de uma solução legal para o efeito (que não foi contemplada no atual Regime Jurídico das Autarquias Locais, apesar de se tratar de uma situação recorrente nos períodos pós-eleitorais), só é dado apelar, tendo em conta o princípio da prossecução do interesse público, a um entendimento entre as

² Veja-se o “*Guia Prático sobre Instalação dos Órgãos Autárquicos*”, página 22.

³ Cf. páginas 21 a 23.

forças presentes na assembleia que permita eleger os vogais da junta de freguesia e, nessa medida, contribuir para o regular funcionamento dos órgãos autárquicos.

Em Reunião de Coordenação Jurídica de 15 de novembro de 2005 foi neste sentido aprovada a seguinte conclusão:

«De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, os vogais da junta de freguesia são eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, nos termos do artigo 9.º, pelo que o presidente da junta deve apresentar tantas propostas quantas as necessárias para que se alcance um consenso com a assembleia de freguesia ou com o plenário de cidadãos eleitores, conforme os casos, seja apresentando novas listas ou recorrendo à eleição uninominal dos vogais».

Este entendimento foi reforçado em reunião de coordenação jurídica realizada no dia 22 de setembro de 2021.

Como tal, perante um eventual impasse na eleição dos vogais da junta de freguesia, deverão ser convocadas tantas reuniões da assembleia de freguesia quantas as necessárias, sendo o Presidente da Junta⁴ responsável apresentar tantas propostas quantas as necessárias para que se alcance um consenso com a assembleia de freguesia.⁵

Entretanto, a questão da governação da junta de freguesia é mais complexa e não existindo normativo legal que solucione o problema da governação da junta de freguesia, nestas situações em que se esgotem todas as possibilidades de eleição dos vogais da nova junta de freguesia, admitimos que seja defensável chamar à colação o princípio da continuidade do mandato, permitindo-se que a governação da junta seja assumida pelo Presidente (ou seja, pelo cidadão que encabeça a lista mais votada no sufrágio para a assembleia de freguesia e que, a partir da instalação deste órgão se «converte» em presidente da junta de freguesia) e pelos vogais que integravam a anterior junta de freguesia (i.e. que exerceram o respetivo

⁴ No original Nota de Rodapé n.º 99: "Enquanto «cidadão melhor posicionado na lista vencedora das eleições para a assembleia de freguesia»."

⁵ No original Nota de Rodapé n.º 100: "Por regra, o recurso à comissão administrativa pode ocorrer, quando não foi possível eleger a assembleia de freguesia (por falta de apresentação de listas de candidatos, ou por estas terem sido rejeitadas), o que não é o caso quando este órgão está instalado. As regras relativas à composição da comissão administrativa encontram-se identificadas na Lei das Autarquias Locais. Pode, ainda, haver lugar à realização de eleições intercalares e à constituição de uma comissão administrativa, por impossibilidade de substituição dos membros da assembleia de freguesia e falta de quórum neste órgão deliberativo e por impossibilidade de substituição do presidente de junta de freguesia. No entanto, 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 destas."

mandato na sequência das eleições para o órgãos das autarquias imediatamente anteriores), e que se devem manter em funções até que sejam legalmente substituídos, com base no disposto no artigo 80.º da Lei n.º 169/99 (que institui o princípio da continuidade do mandato).

Em alternativa e conforme entendimento da CNE⁶ - que considera que a lacuna verificada, relativa à nomeação de comissão administrativa⁷, quando não seja possível, no seio da assembleia de freguesia, eleger os vogais para a junta de freguesia, pode ser integrada com recurso à interpretação extensiva -, para assegurar os assuntos inadiáveis e correntes que competem à junta de freguesia, pode proceder-se à constituição de «uma Comissão Administrativa ad hoc que, respeitando os últimos resultados verificados na eleição para a assembleia de freguesia, será composta com pelo menos um membro da segunda força mais votada, sendo presidida pelo cidadão melhor posicionado na lista mais votada.».

Assim, conforme têm defendido estes serviços da CCDR NORTE, «se todas as tentativas para eleição dos vogais forem rejeitadas pelo voto dos membros da assembleia, poderemos concluir pela impossibilidade de constituição da junta de freguesia e pela necessidade de recorrer ao princípio da continuidade (ou à constituição de uma comissão administrativa conforme entendimento da CNE).»

Em qualquer destas situações, só será possível praticar “atos correntes e inadiáveis” nos termos previstos no artigo 2.º da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, que estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares.”⁸

III

Em conclusão:

1. Constitui um dever do cidadão que encabeçou a lista mais votada para este órgão da autarquia não só dirigir essa primeira reunião de funcionamento (cf. artigo 24.º/1 da Lei n.º 169/99), como **assegurar que as duas eleições que nela devem acontecer são efetivamente realizadas e concluídas com resultado**, na medida em que tal é **absolutamente essencial para que os órgãos da freguesia possam começar a funcionar normalmente**.

⁶ No original Nota de Rodapé n.º 101: “Transmitido pela CNE à DGAL em 22/11/2021, e divulgado pela DGAL às CCDR em 23/11/2021.”

⁷ No original Nota de Rodapé n.º 102: “Por regra, o recurso à comissão administrativa pode ocorrer, quando não foi possível eleger a assembleia de freguesia (por falta de apresentação de listas de candidatos, ou por estas terem sido rejeitadas), estando as regras relativas à composição da comissão administrativa encontram-se identificadas na Lei das Autarquias Locais. Pode, ainda, haver lugar à realização de eleições intercalares e à constituição de uma comissão administrativa, por impossibilidade de substituição dos membros da assembleia de freguesia e falta de quórum neste órgão deliberativo e por impossibilidade de substituição do presidente de junta de freguesia. No entanto, 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 destas.”

⁸ Os negritos são nossos para destaque.

1.1. Assim, **tem a responsabilidade de apresentar tantas propostas quantas as necessárias para ultrapassar um eventual impasse que surja na eleição dos vogais da junta de freguesia.**

2. **A lei não prevê nenhum prazo para a conclusão dos trabalhos da primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia, ou em particular para a eleição dos vogais, mas decorre da lei (e do próprio objetivo e natureza desta primeira reunião) que as duas eleições que nela têm de ser realizadas devem ocorrer e ficar concluídas com a maior rapidez e brevidade possíveis, porquanto o seu resultado, em especial na eleição dos vogais da junta, se demonstra como essencial para o normal funcionamento dos órgãos da freguesia.**

3. Portanto, tendo a instalação dos órgãos da freguesia e a primeira reunião de funcionamento tido lugar no passado dia 2/11/2025 (domingo), consideramos que, perante **o impasse na eleição dos vogais da junta e a necessidade de suspender os trabalhos, importa que os trabalhos sejam retomados com a maior brevidade possível (em bom rigor já o deviam ter sido), porquanto a sua conclusão afigura-se como indispensável para que os órgãos desta autarquia, em especial a junta de freguesia.**

3.1. Sendo que em nossa opinião, teria sido adequado que ficasse logo marcada a data de continuação dessa reunião, bem como, não tendo isso acontecido, teria sido importante que a continuação, se possível, tivesse acontecido logo ainda na semana subsequente.⁹

4. Não tendo assim acontecido, **deve a consulente, enquanto responsável pela direção desta reunião (o cidadão que encabeçou a lista mais votada) convocar a continuação desta primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia com a maior brevidade possível, cumprindo-se os prazos regimentais aplicáveis e mantendo as formalidades de convocação previstas no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 169/99.**

4.1. Com efeito, no âmbito da direção da primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia **é um dever da consulente convocar não só a continuação dessa reunião, cujos trabalhos foram suspensos perante o impasse na eleição dos vogais da junta, mas tantas reuniões quanto as necessárias para que esse impasse seja ultrapassado.**

4.2. A convocação formal da continuação da primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia **deve ser feita por meio de edital e por carta com aviso de receção ou por protocolo, (cf. artigo 7.º/2 da Lei n.º 169/99).**

⁹ Na primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia, aquando da sua suspensão, não foi determinada nova data para a continuação dos trabalhos - conforme indicado pelo consulente.

5. Uma vez que só existiu uma tentativa de eleição dos vogais, consideramos que ainda está longe de se esgotar todas as possibilidades de a futura presidente da junta apresentar uma proposta que mereça a aprovação da assembleia de freguesia.

6. Deste modo, e conforme já referido, **cabe-lhe apresentar novas propostas, reformuladas, e quantas se verificarem ser necessárias para consiga eleger os vogais** da junta de freguesia, nomeadamente tendo presente a composição do órgão deliberativo.

6.1. O que implica que essas propostas terão de **refletir o adequado consenso e resultar de uma harmonização com os eleitos das outras duas listas** que conseguiram representação no órgão deliberativo da autarquia, de modo a ser possível encontrar uma proposta que consiga obter a maioria dos votos expressos (e, assim, ser aprovada).

6.2. Por isso, a consulente **deve efetuar todas as diligências no sentido de conseguir alcançar os consensos que permitam ver aprovada uma proposta pela assembleia** e assim eleger os vogais da junta, devendo convocar tantas reuniões da assembleia de freguesia quantas as necessárias e apresentar tantas propostas quantas as necessárias para o efeito.

7. Até serem eleitos todos os vogais que devem integrar a junta de freguesia, **o órgão executivo da freguesia ainda não está constituído** e, como tal, não podem ser normalmente exercidas as respetivas competências previstas na lei.

7.1. Enquanto não for constituída a nova junta de freguesia, aplica-se o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, que estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares, ficando durante o impasse na eleição dos vogais a gestão executiva da autarquia circunscrita à prática dos **“atos correntes e inadiáveis”**.

7.2. Pelo que, a cidadã que encabeça a lista mais votada para a assembleia de freguesia, conjuntamente com os vogais da anterior junta, mantendo-se especialmente em exercício até serem substituídos – por força do **“princípio da continuidade do mandato”** (cf. artigo 80.º da Lei n.º 169/99) –, **só podem ser chamados a praticar os atos que sejam, cumulativamente, correntes e inadiáveis, em respeito do determinado no artigo 2.º da Lei n.º 47/2005.**

7.3. Integram-se no conceito de **“atos correntes e inadiáveis”**, os únicos que podem ser praticados pelos órgãos da autarquia neste período de gestão limitada, aqueles **“que visem executar deliberações anteriores ou que se consubstanciem na assunção de competências que não envolvam a disposição do**

património ou a definição de novas políticas ou estratégias, mas apenas o cumprimento dos planos já aprovados.”¹⁰

7.4. Sobre o alcance e especificidades daquele regime da Lei n.º 47/2005, remetemos para a **Nota técnica sobre o “Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares”** reeditada pela CCDR NORTE no Flash Jurídico de outubro de 2025¹¹.

8. Por isso a consulente deve encarar como uma prioridade fundamental conseguir concluir a eleição dos vogais com a maior brevidade possível, pela sua absoluta premência.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.

¹⁰ Cf. Maria José L. Castanheira Neves, em *“Governo e Administração Local”*, Coimbra Editora, página 18. Veja-se também Nota técnica da CCDR NORTE sobre o “Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares”, página 6, em particular a Nota de Rodapé n.º 6.

¹¹ E que se encontra acessível para consulta em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/Notat%C3%A9cnica_RegimeGest%C3%A3oLimitadaOAL_Reedi%C3%A7%C3%A3o_outubro25.pdf