
NÚMERO

27

REVISTA DAS FREGUESIAS

N.º 27 | JANEIRO-JUNHO 2026 | €15,00



AEDREL
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS DE
DIREITO REGIONAL E LOCAL

ISSN: 2183-959X

**REVISTA
DAS
FREGUESIAS**

REVISTA DAS FREGUESIAS

Publicação semestral — n.º 27

Janeiro/Junho de 2026

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 Manufaturas 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 (2026):

€ 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
Bruno Pereira
Carlos José Batalhão
Maria José L. Castanheira Neves
Mateus Arezes Neiva
Tiago Serrão

Composição e revisão:

AEDREL

REVISTA DAS FREGUESIAS

N.º 27 — Janeiro/Junho de 2026

AEDREL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local

Nota de abertura

O presente número 27 da Revista das Freguesias é referente a *janeiro-junho de 2026*, o qual traz importantes reflexões sobre a (continuação da) importância das Freguesias na organização do Estado e alguns dos seus problemas, começando, exatamente, com um artigo de Tiago Serrão e Bruno Pereira, intitulado *Freguesias: um bem necessário, no passado, no presente e no futuro*, onde afastam a sua extinção, pugnada por alguns, o que não significa que não seja necessária uma reflexão sobre os diversos níveis de Administração Pública e, mais do que isso, sobre a respetiva articulação dos mesmos, rejeitando a criação de meras delegações municipais.

Na mesma senda, António Cândido de Oliveira lembra *Porque temos freguesias em Portugal?*, o que se deve ao facto de possuímos, por um lado, municípios com território e população muito superiores, em média, aos dos países que nos estão mais próximos (Espanha, França e Itália) e, por outro lado, ao facto de termos uma larga tradição de integração das freguesias na organização administrativa portuguesa.

Num terceiro artigo, Carlos José Batalhão reflete um pouco sobre as *Relações contratuais “proibidas”* nas Freguesias, sujeitas, como Administração Pública que são, aos impedimentos, inelegibilidades e incompatibilidades previstas na lei. Demonstra que estas não são, porém, a única preocupação, pois o princípio da imparcialidade exige uma atuação administrativa deontologicamente cuidada, isenta e imparcial, devendo parecer, a todos, isso mesmo.

Maria José Castanheira Neves aborda a sempre discutida eleição dos vogais da junta de freguesia (pelo outro órgão autárquico, a assembleia de freguesia), refletindo sobre o *Sistema de governo das freguesias: a eleição dos vogais da junta de freguesia, um problema a que urge dar soluções*, onde esclarece a origem da questão e aponta possíveis soluções, quer no atual quadro legislativo, quer em futuro enquadramento legal, com base no n.º 3 do artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa.

Fecha este número a secção de *Informações e curiosidades*, da responsabilidade de Mateus Arezes Neiva.

A DIREÇÃO

Freguesias: um bem necessário, no passado, no presente e no futuro*

Mais ou menos audíveis, mais ou menos mediáticas, há vozes que clamam pelo fim das freguesias¹. Dizem: as funções que tais autarquias desempenham podem perfeitamente ser realizadas pelos municípios; criem-se, por exemplo, delegações municipais, no território das atuais freguesias.

Discordamos, de modo profundo, dessa visão.

Enquanto pessoas coletivas públicas de base territorial, dotadas de órgãos representativos, (todas) as autarquias locais “visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas” [cfr. o artigo 235.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP)]. Ao prosseguirem interesses locais, numa esfera inframunicipal, não pode ser desconsiderado o evidente prejuízo que, a esse nível, adviria da extinção das freguesias. Esse relevante desígnio, constitucionalmente assumido, ficaria assim por cumprir, no que se reporta aos interesses próprios das populações das freguesias, para além da violação clara do princípio constitucional da subsidiariedade (cfr. o artigo 267.º, n.º 1, da CRP), que dita um grau decisório (e, até, operacional) mais próximo.

No essencial, é precisamente um argumento de proximidade, que nos leva a sustentar que as freguesias devem continuar a existir, ou melhor, a resistir, não querendo com isso afastar a necessidade de uma Administração Pública multinível, que responda adequadamente às necessidades locais, regionais e nacionais. A efetiva ligação

* O presente texto corresponde, com alguns aditamentos, ao artigo de opinião objeto de publicação, no passado dia 19.03.2026, na edição digital do *Jornal Público*: <https://www.publico.pt/2026/03/19/opiniaol/opiniaofreguesias-bem-necessario-passado-presente-futuro-2167872>. Agradece-se ao Senhor Professor Doutor ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA – referência no Direito Autárquico – o desafio lançado para publicação do mesmo, nesta sede.

¹ Sobre o tema, atente-se, por exemplo, na dissertação de mestrado de JOSÉ ANTÓNIO DA SILVA FERREIRA, *A governação local em Portugal: reflexões em torno da (des)necessária existência das Freguesias*, datada de julho de 2021, que se encontra eletronicamente disponível: <https://repositorium.uminho.pt/server/api/core/bitstreams/1d014bc9-aad0-44ad-b569-21ca5384dba2/content>. Para o Autor, “[a] conclusão não vai propriamente no sentido da extinção pura e simples das freguesias. Vai no sentido da integração destas nos municípios e em efetiva articulação com estes, em prol de uma coesão municipal, que se acredita, e pelo justificado supra, traga benefícios com tal medida e por acréscimo, evitam-se desde logo as desvantagens que por norma as colorações distintas acarretam (veiculadas e assumidas vezes sem conta)”, cfr. p. 229.

dos eleitos com os eleitores, com os seus problemas, com as suas necessidades, de modo a haver uma resposta mais eficiente aos mesmos, por parte do poder público, são incompatíveis com a extinção das freguesias². É assim, em geral, e é assim, em particular, no interior do país, no qual a distância – não só geográfica – com o Estado, com o litoral e, muitas vezes, até com os municípios, é já especialmente sentida.

Os municípios, cujos órgãos, no atual quadro jurídico, exercem muitíssimas competências³, perspetivam o território e as populações num patamar diferente daquele que se encontra reservado para as freguesias. Aquilo que, de modo mais próximo, impacta com a vida quotidiana das populações e do seu território, está na esfera das freguesias⁴ – e assim deve continuar.

É, pois, incorreto pensar que os municípios poderiam fazer o que as freguesias hoje fazem. Os municípios não estão perspetivados, nem moldados, para tal. Do mesmo modo que, num plano diferente, os municípios se revelam insuficientes para reclamar a si a decisão de assuntos e domínios que atravessam vários territórios, demandando uma intervenção regional ou, pelo menos, intermunicipal.

E a criação de delegações municipais (ou de algo paralelo), com dirigentes e trabalhadores locais afetos ao território da, até então, freguesia, não resolveria a questão de fundo. Os órgãos, democraticamente eleitos, estariam mais longe e, nessa medida, necessariamente mais afastados da realidade à qual teriam de dar resposta, com o exercício das suas competências. No fundo, serviços que se querem próximos, dirigidos por órgãos distantes, é como um casamento em perigo de divórcio deste o dia do matrimónio.

O caminho correto é, a nosso ver, bem diferente: valorizar as freguesias. Como? Aprofundando, com o necessário financiamento, a transferência de competências dos órgãos municipais para os órgãos das freguesias⁵. Com isto não pretendemos

² Nessa medida, não é apenas o legado histórico das freguesias a justificar a respetiva manutenção. A esse propósito, releva, igualmente, o princípio da boa administração e, naturalmente, o princípio da descentralização administrativa (cfr. os artigos 6.º, n.º 1, e 267.º, n.º 2, da CRP). Sobre este último, referindo que a criação de autarquias, “para efeitos de exercício da função administrativa (...), constitui expressão de um fenómeno de descentralização (em sentido jurídico)”, cfr. TIAGO SERRÃO, “Algumas considerações sobre a lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais”, in AAVV., *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*, Volume I, (org. Fernanda Paula Oliveira, Ana Raquel Moniz, Jorge Alves Correia, Pedro Costa Gonçalves), Almedina, Coimbra, 2023, p. 1055.

³ Cfr., desde logo, os artigos 25.º, 33.º e 35.º, do Anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁴ Na expressão muito feliz de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, que acompanhamos inteiramente, a freguesia é “uma autarquia junto das pessoas” (cfr. *Direito das Autarquias locais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 43).

⁵ Um passo importante, nesse caminho, foi dado pelo Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril. Sobre o sempre delicado tema do financiamento, releva, designadamente, o artigo 5.º, da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

afastar a necessidade de se refletir sobre os diversos níveis de atribuições e de competências, que, em excesso, poderão contribuir para uma atomização precária da decisão, havendo que pensar se uma configuração mais reforçada das freguesias não servirá melhor a população, numa lógica político-administrativo-funcional, que acautele, entre a proximidade exigida e a centralidade necessária (nacional ou subnacional), o interesse público das populações.

E não se diga que reformar a Administração Pública deve passar necessariamente por menos freguesias. Quem o defende já examinou, por acaso, qual é o (diminuto) peso orçamental das freguesias⁶? Já refletiu, seriamente, sobre as consequências negativas da respetiva extinção?

Reformar a Administração Pública deve passar, desde logo, por mudar o seu agir. Por tornar a máquina administrativa, efetiva e transversalmente, operacional, ao mesmo tempo que dirige e aloca otimizadamente o erário público. A extinção de algumas entidades públicas (e a reconversão e, até, a criação de outras) pode revelar-se necessária, mas não a extinção de freguesias e, quanto a estas, muito menos as do interior do país.

Em suma, há que pensar melhor se o Estado, demasiado centralizado, não é prejudicial à prosperidade das populações e ao desenvolvimento económico do país, lembrando, por exemplo, que a média na OCDE no gasto médio da despesa pública por parte das administrações subnacionais é de cerca de 40%⁷, enquanto, em Portugal, não chega sequer aos 20%, havendo até anos em que não superou os 13%. Fica, assim, bem espelhada a assimetria de realidades e de visão programática entre países europeus, quanto ao tema em análise.

TIAGO SERRÃO

(Advogado e Docente Universitário)

BRUNO PEREIRA

(Docente Universitário)

⁶ Nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2026 – cfr. o artigo 100.º, n.º 5, e o mapa 13 anexo à Lei n.º 73-A/2025, de 30 de dezembro –, o peso orçamental não passa os 0,4%, com pouco mais de 406 milhões de euros, sendo que, cerca de 147 milhões de euros, correspondem ao “excedente” distribuído pelas freguesias, nos termos da Lei das Finanças Locais.

⁷ Cfr. várias referências feitas em relatórios da OCDE, destacando-se os seguintes elementos: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-2018-country-notes_a745da06/portugal_8f9f6547/c8475dbd-en.pdf e <https://www.oecd.org/en/topics/subnational-finance-and-investment.html>.

Porque temos freguesias em Portugal?

Uma pergunta que se faz frequentemente é a razão da existência de freguesias em Portugal, lembrando que elas não existem noutros países¹, desde logo nos que nos estão mais próximos.

A resposta a esta pergunta deve encontrar-se em dois factos: o primeiro é o de termos municípios relativamente grandes, nomeadamente em território, ao contrário do que sucede, em regra, em Espanha, França e Itália; o segundo é uma forte tradição portuguesa de introduzir as freguesias na organização administrativa portuguesa, o que sucede desde a primeira metade do século XIX.

Municípios relativamente grandes

Na verdade, pela reforma de Passos Manuel de 1836 (Decreto de 6 de novembro de 1836), o número de municípios em Portugal, que era de cerca de 800 desceu para cerca de 350.

A razão para esta diminuição está bem expressa no curto, mas bem fundamentado, relatório que acompanha o Decreto. Nele se dizia, nomeadamente que havia entre nós “um grande número de pequenos concelhos, alguns compostos de vinte fogos e ainda menos, os quais pela nulidade dos seus recursos morais e materiais não podem continuar a existir independentes”; e ainda: “sendo aliás óbvio que quanto menor for o número destes concelhos tanto mais utilmente se empregarão os seus rendimentos em obras de pública utilidade, diminuindo-se proporcionalmente as despesas permanentes da administração municipal, que nos pequenos concelhos consomem a totalidade da receita (...)”; concluindo-se que “foram eliminados 465 antigos concelhos e que pela nova organização somente ficam existindo 351”².

¹ De notar, no entanto, a existência de freguesias (*civil parishes*) na Inglaterra. Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, 2005, p. 100 e autores aí citados.

² O relatório, o decreto e o novo mapa municipal podem ler-se na obra de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA e ANTÓNIO PEDRO MANIQUE, *O Mapa Municipal Português (1820-2020). A Reforma de Passos Manuel*, AEDREL, 2020.

De notar que, por este Decreto de 6 de novembro de 1836, foram criados novos municípios, porque havia alguns antigos demasiado grandes. Considerou-se que não era bom que houvesse municípios demasiado pequenos pelas razões indicadas, mas também não era desejável que houvesse municípios muito grandes, pois isso era contrário à comodidade da população, nomeadamente nas deslocações que tivessem de fazer à sede do concelho para tratar dos assuntos que lhes interessassem.

O número de concelhos continuou a diminuir ao longo do século XIX, apesar de algumas flutuações, e no início do século XX eram 264 no continente. Desde então não houve mais extinção de municípios e antes aumento, mas não muito acentuado (14), e assim temos atualmente 278. Deve salientar-se este facto, pois a tendência natural seria para aumentar o número de municípios, por vontade das populações, desde logo a dos concelhos extintos.

Este número de 278 concelhos refere-se ao continente, mas nos Açores e na Madeira nunca houve grande oscilação do número de municípios, sendo atualmente 30 (19 nos Açores e 11 na Madeira).

Temos hoje, por via desta acertada política praticada ao longo do século XIX municípios com uma superfície ampla (em média mais de 200 km²) e assim com milhares de habitantes. Esses milhares são mais largos na parte litoral do continente, mas mesmo no interior superam sempre milhares de habitantes.

Foi principalmente essa larga superfície que abriu a porta à existência de freguesias dentro dos municípios, como entes locais de maior proximidade. Os países que nos estão mais próximos não têm freguesias, desde logo, porque não há espaço para elas ou dito doutro modo porque fizeram de muitas “freguesias” (paróquias religiosas) municípios. Isso foi muito evidente em França com uma superfície média dos municípios de 18 km², mas também em Itália, com uma superfície média de 37 km² e mesmo em Espanha onde os municípios têm em média 63 km². Repare-se, quanto a este último país, que a Comunidade Autónoma da Galiza, com uma superfície de cerca de 30 000 km², tem mais municípios (315) do que Portugal inteiro com mais de 90 000 km².

Contudo, não chega esta razão para explicar a existência de freguesias, porque os países do Norte da Europa a seguir à II Guerra Mundial (1939-1945) diminuíram também fortemente o número dos seus municípios, pelas mesmas razões que nós o fizemos mais de um século antes, ou seja, considerando que os municípios deveriam ter superfície e população suficientes para bem cumprirem as suas tarefas e, mesmo assim, não criaram freguesias. Assim, a Bélgica passou de 2359 para 589 municípios, a Holanda de mais de 1000 para 380, a Dinamarca de 1200 para 275 (nos anos setenta do século passado) e atualmente 98 (recente reforma já neste século), a

Suécia de 2500 para 290 e a, então, Alemanha Ocidental, de cerca de 25 000 para pouco mais de 8000³. Nestes países os municípios extintos desapareceram mesmo.

As freguesias na organização administrativa portuguesa

A explicação para a existência de freguesias em Portugal está no facto de, desde 1830, se ter considerado que era bom que junto das paróquias religiosas houvesse uma “junta da confiança dos povos” e por ela eleitos (Decreto de 26 de novembro de 1830). E se esta existência foi posta em crise logo em 1832 quando a reforma de Mouzinho da Silveira de 1832 dividiu o nosso território em províncias, comarcas e concelhos, extinguindo expressamente as juntas de paróquia, estas renasceram em 1836 com o primeiro Código Administrativo Português de Passos Manuel.

Este Código publicado em 31 de dezembro de 1836 e assim pouco depois da Revolução de Setembro do mesmo ano e da publicação do Decreto de 6 de novembro de 1836, já mencionado, dividiu o território do país em distritos (17)⁴, concelhos (351) e freguesias (mais de 4000)⁵.

As freguesias, nos termos deste Código, seriam compostas por três membros nas freguesias que tivessem menos de duzentos fogos; de cinco nas que tivessem de duzentos até oitocentos fogos; e de sete nas que tivessem de oitocentos fogos para cima (artigo 9.º). Podiam votar os cidadãos residentes na paróquia, que estivessem no gozo dos seus direitos civis e políticos (artigo 11.º) e as eleições teriam lugar todos os anos no primeiro domingo de novembro (artigo 15.º).

Importa dizer que as freguesias tiveram um “adormecimento” no Código Administrativo de 1842 (Costa Cabral) que vigorou até 1878 e que dividiu o país apenas em distritos e municípios. No entanto, este mesmo Código que expressamente declarava que as freguesias não faziam parte da “organização da administração pública” (artigo 306.º) dedicou-lhes um extenso capítulo V (composto de 55 artigos), estabelecendo que em cada freguesia havia uma junta de paróquia e um regedor de paróquia (artigo 290.º), dispondo nos artigos seguintes que a junta era composta pelo pároco, vogal nato e presidente da junta, e por 2 a 4 membros,

³ Esta reforma foi realizada no tempo em que havia a separação entre a Alemanha Ocidental e a Alemanha Oriental. Sobre esta redução, veja-se a obra ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA e ANTÓNIO PEDRO MANIQUE, *O Mapa Municipal Português (1820-2020)*, cit., pp. 15 e 16.

⁴ Mais tarde foi criado o distrito de Setúbal desmembrado do de Lisboa.

⁵ As freguesias existentes constavam do mapa anexo que acompanhava o Decreto de 6 de novembro de 1836.

conforme o número de fogos da freguesia, eleitos pelos eleitores da paróquia. As juntas teriam um escrivão e um tesoureiro nomeado de entre os seus vogais ou fora deles e uma casa especial para reunir⁶.

As freguesias firmaram-se na organização administrativa portuguesa a partir de 1878 (Código Administrativo de Rodrigues Sampaio), não mais desaparecendo. Este Código foi particularmente generoso com as freguesias, municípios e distritos e de tal modo que a I República, uma vez proclamada, repôs este Código em vigor, esquecendo quer o que vigorava (Código Administrativo de 1896), quer o Código Administrativo de 1886, que sucedeu ao de 1878.

O Código de Rodrigues Sampaio dividia o continente e ilhas em distritos, concelhos e paróquias, retomando a divisão do Código Administrativo de 1836. Note-se, no entanto, que enquanto o Código de 1836 utilizava a palavra “freguesia” o de 1878 utilizava a palavra “paróquia”⁷.

Os órgãos (corpos administrativos) eram os seguintes: no distrito, a junta distrital; no concelho, a câmara municipal; na freguesia, a junta de paróquia (artigo 5.º).

A junta de paróquia compunha-se de 5 membros eleitos (artigo 155.º); e o pároco, ainda que não fazendo parte da junta, tomava lugar à direita do presidente e votava nos assuntos que dissessem respeito aos interesses eclesiásticos da paróquia.

O Código Administrativo de 1886 (Luciano de Castro) tinha um extenso relatório introdutório muito crítico das amplas liberdades concedidas aos corpos administrativos e particularmente às freguesias pelo Código Administrativo de 1878. Manteve, no entanto, a divisão administrativa do país.

A junta de paróquia compunha-se de 3 vogais nas freguesias de população até mil habitantes e de 5 nas demais (artigo 180.º). O pároco tomava também lugar à direita do presidente da junta e votava nos assuntos que fossem dos interesses eclesiásticos da paróquia (artigo 181.º).

Poucos anos depois, por ocasião de uma grave crise financeira foi publicado um Decreto 6 de agosto de 1892 acompanhado de um relatório que dizia: “Foi realmente infeliz a experiência que se fez, exaltando a administração da paróquia à categoria de administração civil”.

⁶ Para maiores desenvolvimentos desta evolução histórica, ver ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª edição, Coimbra Editora, 1993, pp. 38 e ss. (disponível também em acesso aberto online) e DIOGO FIGUEIREDO P. DIAS FERREIRA, *A Freguesia como Divisão Administrativa em Portugal – Breve Retrospectiva Histórico-Jurídica*, ANAFRE, 2017.

⁷ No entanto, a palavra freguesia é já usada no artigo 5.º. “Paróquia” e “freguesia” eram usadas frequentemente com o mesmo significado. No entanto, só se utilizava, até à República, “junta de paróquia”.

No entanto, no mesmo relatório se dizia que não se ousava propor a extinção das paróquias, por estarem “profundamente radicadas nos costumes do país correspondendo a verdadeira necessidade pública”. Este decreto diminuía, no entanto, o protagonismo (as competências) das juntas de paróquia.

Apesar desta crise, o Código Administrativo de 1896 (João Franco), que sucedeu ao de 1886, manteve as paróquias na divisão administrativa do território, ao lado dos distritos e concelhos. Contudo, o pároco passou a ser de novo vogal nato e presidente da junta de paróquia.

E, assim, se chegou à I República (1910) que, desde, logo, decretou a separação entre a Igreja e o Estado.

Em 1913, pela Lei n.º 88, de 7 de agosto, o território continuou a ser dividido em distritos, concelhos e paróquias civis (artigo 2.º). Esta denominação das paróquias era a consequência necessária da Lei de Separação⁸.

As atribuições da junta de freguesia na I República abrangiam os domínios tradicionais relativos a caminhos vicinais, ruas e praças da freguesia, cemitérios, fontes e administração de bens da paróquia.

Pouco depois, pela Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916, as paróquias civis passaram a ser designadas por freguesias e as juntas, por juntas de freguesia.

Com o fim da 1.ª República (1926) e depois de um período de Ditadura, surgiu o Estado Novo e com ele a Constituição de 1933 que introduziu pela primeira vez no texto constitucional a freguesia como parte da organização administrativa portuguesa.

Em 1936, foi publicado um novo Código Administrativo (Marcelo Caetano) que dividiu o território do continente, em concelhos que se formavam freguesias e se agrupavam em distritos e províncias (artigo 1.º).

A freguesia tinha uma junta que era eleita pelas famílias representadas pelos respetivos chefes. O chefe de família era tipicamente o homem com família legitimamente constituída que com ele vivesse em comunhão de mesa e habitação e sob a sua autoridade (artigo 200.º, n.º 1).

As juntas eram compostas por três vogais eleitos por quatro anos. Os cadernos eleitorais eram cuidadosamente vigiados, bem como as candidaturas. Não se tratava de uma eleição com verdadeira liberdade de escolha.

Esta situação durou durante décadas, tendo terminado com a Revolução de 25 de abril de 1974 e com a Constituição publicada em 1976 que se mantém em vigor, a freguesia adquiriu um protagonismo sem precedentes na nossa organização administrativa.

⁸ Lei da Separação do Estado das Igrejas, publicada a 20 de abril de 1911.

As freguesias na Constituição de 1976 e na legislação atual

A freguesia é uma autarquia local, ao lado dos municípios e das regiões administrativas a criar. Tem nos termos da Constituição, dois órgãos eleitos diretamente pelos eleitores da freguesia, que são a assembleia de freguesia e o presidente da junta, que é o primeiro da lista mais votada para a assembleia. A junta de freguesia é composta para além do presidente por vogais. O presidente propõe os vogais (dois pelo menos nas freguesias mais pequenas) e a assembleia de freguesia deve aprovar essa proposta. No entanto, este sistema, que a Constituição considera transitório (artigo 294.º) pode ser modificado, nos termos do atual n.º 3 do artigo 239.º da Constituição.

A freguesia tem, ao mesmo tempo e nomeadamente, património, finanças, pessoal próprios e poder regulamentar autónomo (artigos 235.º a 248.º).

Deve dizer-se, no entanto, que este regime constitucional das freguesias não tem inteira correspondência nas sucessivas leis que regulam as autarquias locais, nomeadamente nos aspetos financeiros e com o pessoal. O regime legal está abaixo das exigências constitucionais.

As freguesias em Portugal continuam, porém, a desempenhar hoje um papel importante, que já o legislador de 1830 bem justificava, e que era o de haver junto das pequenas comunidades locais de base religiosa uma junta civil da confiança dos povos para cuidar dos interesses das populações respetivas. Essa razão mantém-se hoje perfeitamente porque os órgãos do município devem cuidar dos problemas próprios de um território e de uma população relativamente grandes, deixando para as freguesias os assuntos que elas pela proximidade estão em melhores condições de gerir. O princípio da subsidiariedade tem aqui plena aplicação.

Não houve até hoje capacidade para elaborar um Código das Autarquias Locais e o regime legal das freguesias consta fundamentalmente da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (largamente revogada, mas com preceitos muito importantes ainda em vigor) e da Lei n.º 75/2023, de 12 de setembro.

Nos termos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a assembleia de freguesia é composta por 7 membros quando o número de eleitores for de 1000 eleitores ou menos; 9 membros quando o número de eleitores se situar entre 1001 e menos de 5000; 13 membros quando o número de eleitores se situar entre 5001 e menos de 20 000; por 19 membros quando o número de eleitores for superior a 20 000. Importa ter em conta o caso especial das freguesias com mais de 30 000 eleitores em que além dos 19 membros têm mais um por cada mais 10 000 eleitores (artigo 5.º).

A nosso ver, o número de membros da assembleia de freguesia deveria ser sempre o triplo do número membros da junta de freguesia, para dessa forma dar maior destaque ao órgão deliberativo.

Entretanto, as freguesias com menos de 150 eleitores não têm assembleia de freguesia, mas antes plenário de cidadãos eleitores, constituindo uma forma de democracia direta. O plenário elege o presidente da junta e os vogais. As competências do plenário são, no essencial, as da assembleia de freguesia.

Justificava-se, a nosso ver, a extensão deste regime legal às freguesias com menos de 300 eleitores, dada a dificuldade de fazer duas listas ou mais nestas pequenas freguesias e possibilitando ao mesmo tempo mais ampla participação dos cidadãos na vida da freguesia. Não seria de temer a realização de plenários com centenas de participantes e a preocupação maior seria reunir pelo menos 30 eleitores no plenário, pois a lei já exige e bem um mínimo de participação de eleitores (10%) para que o plenário possa funcionar (artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro)⁹.

Também pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, as juntas de freguesia têm: 3 membros nas freguesias até 5000 eleitores (presidente da junta de freguesia e 2 vogais – secretário e tesoureiro); 5 membros nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20 000 eleitores; 7 membros nas freguesias com 20 000 ou mais eleitores.

Os membros da junta de freguesia podem exercer o mandato em regime de tempo inteiro ou meio tempo nos termos dos artigos 26.º e 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

Como verificamos, os vogais da junta freguesia são escolhidos pela assembleia de freguesia sob proposta do presidente da junta de freguesia.

A nosso ver, se a assembleia não aprovasse os vogais da junta, a situação de impasse deveria ser resolvida através de marcação de “eleições intercalares” no prazo de 3 meses. E se, mesmo assim, o impasse se mantivesse seria nomeada uma comissão administrativa por um prazo de 6 meses, findo o qual haveria novas eleições.

A lei poderia ainda prever outras soluções para repetidas situações de impasse, mas estas seriam certamente suficientes e se não fossem, uma comissão administrativa acabaria por resolver sempre estas situações.

A assembleia de freguesia tem uma mesa composta por três membros (presidente e dois vogais). Os três membros da mesa da assembleia são eleitos pelos respetivos membros da assembleia e podem ser destituídos e eleitos outros em qualquer momento¹⁰.

⁹ Seria de admitir mesmo, a nosso ver e com a devida ponderação, o funcionamento do plenário desde que estivessem presentes 20 eleitores ou mais.

¹⁰ Nesta eleição bem como noutras deve ter-se sempre em conta a Lei da Paridade (Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto).

As atribuições das freguesias e as competências dos respetivos órgãos devem corresponder aos interesses próprios da população da freguesia e tendo sempre presente o aludido princípio da subsidiariedade.

O atual regime eleitoral e de governo das freguesias é transitório, como estabelece o artigo 294.º da Constituição, devendo o regime definitivo estabelecer-se, cumprindo o n.º 3 do artigo 239.º do mesmo diploma.

O n.º 3 do artigo 239.º abre várias possibilidades: uma será a de manter o regime atual; outra o de aproximar o regime das freguesias do regime dos municípios, havendo então duas listas, uma para a assembleia e outra para a junta de freguesia. A regulação em concreto do regime eleitoral permite várias possibilidades.

Em ambos os casos, o presidente da junta será sempre eleito diretamente. No sistema atual será o primeiro da lista mais votada para a assembleia de freguesia; no caso de se optar por duas listas será o primeiro da lista mais votada para a junta de freguesia.

Note-se que a assembleia de freguesia terá sempre, nos termos da Constituição, o poder de destituir, através de moção de censura ou rejeição de moção de confiança, a junta de freguesia.

Ainda que haja correntes de opinião que defendem a extinção das freguesias, pelo menos as urbanas, o que é certo é que a opinião dominante entre nós é a sua manutenção por estarem “profundamente radicadas nos costumes do país” como já se dizia no Decreto de 1892 e por desempenharem um papel muito útil na boa administração do território.

As freguesias são importantes na nossa organização administrativa portuguesa, mas não são municípios e isso deve ser tido sempre em conta.

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA
(*Professor Catedrático Jubilado da Escola de Direito e
Investigador do JusGov da Universidade do Minho*)

Relações contratuais “proibidas”

1. Enquadramento

Abordamos aqui uma matéria que, periodicamente, convém ser revisitada, por maioria de razão em períodos como o presente, em que vivemos nas autarquias locais num permanente clima generalizado de suspeição e facilitismo preocupante com que se constituem arguidos em Portugal¹, gerando medo em todos quanto assumem funções, mesmo que mínimas, no mundo da contratação pública². De facto, *“A suspeição generalizada, a facilidade de constituição de arguidos e a pressão mediática que a contratação pública conhece em Portugal têm contribuído de forma desproporcional para este status quo”*³, mas muitas das vezes, convenhamos, são os próprios eleitos locais e trabalhadores que “se colocam a jeito” (perdoe-se a expressão popular), pelo que nunca é demais lembrar aquilo que aqui, muito sucintamente, recordamos.

2. Procedimento Administrativo e as garantias de imparcialidade

Como se sabe, toda a atividade administrativa é procedimentalizada, o que significa que o procedimento administrativo é hoje figura centra do Direito Administrativo moderno, tudo se fazendo na Administração Pública através de uma sucessão jurídica e cronologicamente ordenada de atos e formalidades, regulada em legislação especial (os procedimentos especiais), como acontece com os procedimentos pré-contratuais e o Código dos Contratos Públicos (CCP), ou, na sua falta, no Código do Procedimento Administrativo (CPA) (procedimento comum).

¹ Como escrevemos em CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação Pública, por Ajuste Direto, na Administração Local*, AEDREL, 2023.

² CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação Pública – os Procedimentos Fechados em particular*, AEDREL, 2024, pp. 23 e ss.

³ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação Pública, por Ajuste Direto...*, cit., Prefácio.

Como dissemos noutro local⁴, *“Não há atividade administrativa sem procedimento administrativo, isto é, sem uma sucessão ordenada de atos e formalidades relativa à formação, manifestação e execução da vontade administrativa, ao ponto de o Código do Procedimento Administrativo ser um diploma absolutamente básico em toda a Administração Pública, aplicável direta ou subsidiariamente à contratação pública: neste sentido, veja-se, exemplificativamente, o disposto no artigo 1.º-A, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), onde expressamente se consagra a aplicação dos princípios gerais da atividade administrativa à formação e execução dos contratos públicos, bem como no artigo 2.º, n.º 5, do CPA, onde se consagra a aplicação subsidiária do CPA aos procedimentos administrativos especiais (que cada lei prevê e, com maior ou menor pormenor, regula a respetiva tramitação), como é o caso dos procedimentos de contratação pública, especialmente regulados (exaustivamente, até) no CCP.*

Hoje, o Direito Administrativo (moderno) não gira à volta do ato administrativo (este é apenas um dos instrumentos jurídicos da atuação administrativa, ao lado dos regulamentos e dos contratos, designadamente) nem do conteúdo material das intervenções administrativas, tal como as normas que disciplinam a substância das atuações da Administração são cada vez menos, deixando, antes, claramente, um enorme campo de discricionariedade nas intervenções administrativas na busca pela melhor prossecução do interesse público (a melhor solução), que deslocalizou, efetivamente, o centro para o procedimento administrativo”⁵.

É neste que o legislador, começando por impor um princípio de imparcialidade como princípio geral da atividade administrativa (cfr. artigo 9.º) – lembrando que este é como a “mulher de César”, não basta ser, é preciso parecer, pelo que, independentemente de intenção, ou de prova de parcialidade, bastará haver condições objetivas para que não pareça imparcial, para a atuação administrativa ser inválida.

Como há muito ensinou o nosso Supremo Tribunal Administrativo, *a violação do princípio da imparcialidade não está dependente da prova de concretas atuações parciais, verificando-se sempre que um determinado procedimento faz perigar as garantias de isenção, de transparência e de imparcialidade; a objetividade, a neutralidade e a transparência são alguns corolários do princípio da imparcialidade.*

E explica: É que, no fundo, à Administração não basta ser imparcial, exigindo-se também que pareça imparcial. Essencialmente, o que se visa é evitar a prática de certas condutas da Administração, que possam ser tidas como suscetíveis de afetar a imagem pública de imparcialidade.

⁴ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Manual Prático de Contratação Pública – os Procedimentos Fechados...*, cit., pp. 23 e 24.

⁵ Sobre o papel central do procedimento administrativo na dogmática do Direito Administrativo moderno, ver, por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, 2015, pp. 73 e ss.

De resto, a este nível, a imparcialidade acaba por se assumir também como uma regra de deontologia administrativa.

Também o CCP a ele se refere, logo no artigo 1.º-A, estipulando que *Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.*

Desta forma, as autarquias locais no exercício das suas funções administrativas e na sua atuação em geral estão sujeitas a esta lógica da imparcialidade e transparência, o que, obviamente, se estende à atividade contratual, mesmo à interadministrativa ou “afim”.

É exatamente quanto a esta atividade contratual (em particular a “afim”) que têm surgido inúmeros casos na jurisprudência, relacionados com *impedimentos* que, genericamente, visam, precisamente, garantir aquela imparcialidade.

Como se sabe, o CPA, precisamente na secção sobre “Das garantias de imparcialidade”, prevê genericamente “Casos de Impedimento”, no artigo 69.º, entre os quais, logo na alínea a) do n.º 1, destacamos a não intervenção de titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, em procedimento administrativo ou em ato ou em contrato de direito público ou privado da Administração Pública “quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa” ou, na alínea c), “quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, tenham interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior” (cônjuges, algum parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil).

Mas para além destes, como igualmente se sabe, há outros impedimentos previstos na lei, desde logo o regime jurídico de impedimentos dos titulares de cargos políticos constante da *Lei n.º 52/2019, de 31 de julho*⁶ e o *Estatuto dos Eleitos*

⁶ Recorde-se que a disciplina das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos foi objeto de significativas alterações, desde os primórdios da sua consagração, através da Lei n.º 9/90, de 1 de março, constando atualmente desta Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que revogou a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto – veja-se, sobre esta lei ora revogada, o *mediático* Parecer da PGR n.º 25/2019.

Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho – este que abrange todos os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e freguesias, os quais, nos termos do seu artigo 4.º, alínea b), subalínea v), ficam sujeitos ao dever de não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão.

Ao lado destes, há ainda casos de *inelegibilidades*, sendo que é a própria Constituição da República Portuguesa que admite que, no acesso a cargos eletivos, a lei estabeleça “as *inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos*”, prevendo-se várias normas com enumerações taxativas em várias normas jurídicas, que não admitem interpretações extensivas nem aplicações analógicas.

As *inelegibilidades*, que impossibilitam que determinados cidadãos apresentem a sua candidatura a certos cargos públicos eletivos, podem ser supervenientes, ou seja, “*Mesmo depois de assumirem o exercício das respetivas funções, os membros dos órgãos autárquicos podem colocar-se em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais sejam revelados dados que denotem que já existia (mas não tinha sido detetada antes da eleição) uma situação de inelegibilidade que ainda subsiste*”⁷.

Por fim, a lei brinda-nos, ainda, com *incompatibilidades*, estabelecendo um regime de acumulação de funções dos titulares dos órgãos das autarquias locais⁸.

Tudo, para garantia de isenção e parcialidade da atuação administrativa e dos eleitos locais.

3. Imparcialidade

É verdade que, como dissemos, os *impedimentos* são corolário do princípio da imparcialidade, mas, como se percebe, este não se esgota naqueles, pois há claramente outros casos em que o risco de contaminação da intervenção do agente pode existir *ou aparente existir*.

Basta, genericamente, atentar ao *princípio da imparcialidade* tal como constitucionalmente se encontra consagrado, no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), que estabelece que os “*órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé*”⁹.

⁷ Em *Inelegibilidades, Impedimentos e Incompatibilidades*, da CCDRNorte, fevereiro de 2021.

⁸ Para mais desenvolvimentos, ver o excelente trabalho da CCDRNorte já aqui identificado.

⁹ Ver GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição, revista, Coimbra Editora, pp. 802 e ss.

Trata-se de um princípio com *uma dimensão negativa* – que proíbe que a Administração atue, em cada caso concreto, tendo em conta interesses (públicos ou privados) que sejam irrelevantes para a decisão – e *uma dimensão positiva* – que impõe que, previamente à decisão de um caso concreto, a administração tome em consideração e pondere todos os interesses públicos e privados que, à luz do fim legal a prosseguir, sejam relevantes para a decisão, como ensinam MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS¹⁰; significa isto que, no processo de tomada de decisão, ainda que no uso de poderes discricionários, a Administração tem a obrigação de ponderar todos os interesses públicos e privados relevantes para a decisão *e só estes*, como alertam aqueles autores.

A este propósito, e partindo daquela consagração constitucional, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA e referem que o “*princípio da imparcialidade respeita essencialmente às relações entre a Administração pública e os particulares, podendo circunscrever-se a dois aspetos fundamentais: (a) o primeiro, relacionado com os princípios constitucionais consagrados no n.º 1, consiste em que, no conflito entre o interesse público e os interesses particulares, deve proceder com isenção na determinação da prevalência do interesse público, de modo a não sacrificar desnecessária e desproporcionadamente os interesses particulares (imparcialidade na aplicação do princípio da proporcionalidade); (b) o segundo refere-se à atuação da Administração em face dos vários cidadãos, exigindo-se igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público. O princípio da imparcialidade, que se relaciona, embora não se confunda, com o princípio da igualdade, deve, por outro lado, distinguir-se do princípio da neutralidade, pois a Administração não pode conceber-se como neutral em relação à prossecução do interesse público (...).*”

Exige-se também: (1) *imparcialidade organizatório-funcional, impedindo decisões em «causas próprias», e (2) uma imparcialidade procedimental conseguida através de um procedimento que, pela sua transparência, informação e igualdade de oportunidades, possibilite um tratamento e obtenção de informação e uma apreciação de provas, típico de um procedimento equitativo ao «mais alto nível».*

Daí que este importante princípio constitucional tenha a sua concretização, como princípio geral da atividade administrativa, no artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que se aplica a toda a atuação da Administração, ainda que meramente técnica ou de gestão privada (ver artigo 2.º, n.º 3, do CPA); nele se preconiza que a Administração Pública “*deve tratar de forma imparcial*

¹⁰ Em *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 3.ª edição, Dom Quixote, 2008, p. 216.

aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção”.

Como dissemos noutra local¹¹, a Administração Pública está, assim, obrigada *“a atuar de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses em confronto, numa submissão estrita à prossecução do interesse público”*, impondo, desde logo, este princípio, *“posições pessoais, de abstenção, de decidir ou participar na decisão sempre que estejam em causa situações ou relações que, de algum modo, possam influir na regularidade de exercício da função ou, até, que possam levantar a terceiros juízos de suspeição ou desconfiança. Sempre que haja ou possa haver, direta ou indiretamente, um interesse pessoal, distinto do interesse geral, inimigo do bom andamento do procedimento e da administração pública, há um dever jurídico de abstenção e de não participação”*.

A imparcialidade¹² traduz-se, assim, sobretudo, *“na isenção e independência dos órgãos da Administração, plasmadas numa análise séria e neutral das situações e numa postura reta e objetiva no relacionamento com os administrados”*¹³.

Como supra já evidenciado, aos olhos do cidadão, a atuação da Administração deve *parecer* (e ser) imparcial.

Ora,

A jurisprudência administrativa é unânime no entendimento de que, permita-se a simplificação, a violação do princípio da imparcialidade não tem que ser demonstrada, bastando-se a *mera possibilidade*, face às circunstâncias da situação concreta.

Conforme sumariado no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 13.01.2005 (Processo n.º 0730/04)¹⁴, a violação deste princípio não está, de facto, dependente da prova de concretas atuações parciais, verificando-se sempre que um determinado procedimento faz perigar as garantias de isenção, de transparência e de imparcialidade.

É que, no fundo, como dissemos, à Administração não basta ser imparcial, exigindo-se também que pareça imparcial (Acórdão do STA de 24.09.1996).

¹¹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código do Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, 2.ª edição, Porto Editora, 2017, p. 64.

¹² Em geral, e para uma análise desenvolvida sobre este princípio, ver MARIA TERESA MELO RIBEIRO, *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Almedina, 1996.

¹³ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código do Procedimento Administrativo...*, cit., p. 65.

¹⁴ Consultável em www.dgsi.pt.

“Essencialmente, o que se visa é evitar a prática de certas condutas da Administração, que possam ser tidas como suscetíveis de afetar a imagem pública de imparcialidade, independentemente de precisar de se saber se na mente dos membros do órgão em causa esse tenha ou não sido o desígnio que os norteou.

De resto, a este nível, a imparcialidade acaba por se assumir também como uma regra de deontologia administrativa” (Acórdão do STA de 13.01.2005), como também já aqui foi salientado.

Concluindo,

Todos devem ter, à cautela, a máxima atenção a estas exigências de *deontologia administrativa*.

4. Impedimentos

Mas a concretização máxima desta preocupação, surge com os *impedimentos*, como corolários do princípio da imparcialidade, que o legislador expressamente prevê, espalhando pelo ordenamento jurídico várias fontes de impedimentos, como acima recordado. Contudo, registe-se que estes apenas ocorrerão em certas *situações objetivas* expressamente previstas na lei: temos, portanto, um *princípio de tipicidade* dos impedimentos – estes são, apenas, aqueles que se encontram identificados na lei¹⁵.

Lembrando MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA e TIAGO MACIEIRINHA, são casos que *“traduzem aquelas situações – fixadas taxativamente na lei – cuja verificação inibe os titulares dos órgãos e agentes da Administração Pública de participar, sob qualquer forma, nos procedimentos administrativos e na prática de atos ou na celebração de contratos, por exigências decorrentes do princípio da imparcialidade (cfr. artigo 9.º). Com efeito, as situações descritas na lei são de tal modo ameaçadoras para a realização do princípio da imparcialidade que, sem cuidar de outras ponderações ligadas às circunstâncias particulares de cada caso ou sujeito procedimental, se fixa automaticamente a consequência da proibição de qualquer intervenção destes agentes nos procedimentos administrativos, excecionadas as situações descritas no n.º 2 deste artigo”* (69.º)¹⁶.

Ora, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, estabelece que os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam

¹⁵ “As situações típicas constitutivas de impedimento são as que a lei indica e não outras...” (PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2019, p. 607).

¹⁶ *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina 2016, pp. 164 e 165.

funções de gestão, e as sociedades por si detidas em percentagem superior a 10% do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 (euros), não podem:

- a) Participar em procedimentos de contratação pública;*
- b) Intervir como consultor, especialista, técnico ou mediador, por qualquer forma, em atos relacionados com os procedimentos de contratação referidos na alínea anterior.*

Mais, expressamente aplica este impedimento às empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo, detenha, por si ou conjuntamente com o seu cônjuge, unido de facto, ascendente e descendente em qualquer grau e colaterais até ao 2.º grau, uma participação superior a 10% ou cujo valor seja superior a 50 000 (euros).

Igualmente aplica-se ainda aos seus cônjuges que não se encontrem separados de pessoas e bens, ou a pessoa com quem vivam em união de facto, em relação aos procedimentos de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular.

E, especificamente refere que, no caso dos *titulares dos órgãos executivos* das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, este regime é aplicável ainda relativamente aos procedimentos de contratação:

- a) Das freguesias que integrem o âmbito territorial do respetivo município;*
- b) Do município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia;*
- c) Das entidades supramunicipais de que o município faça parte;*
- d) Das entidades do setor empresarial local respetivo.*

Por isso determina, também, que, de forma a assegurar o cumprimento do disposto nestas normas de impedimento, os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos e os seus cônjuges não separados de pessoas e bens têm direito, sem dependência de quaisquer outras formalidades, à liquidação da quota por si detida, nos termos previstos no Código Civil, à exoneração de sócio, nos termos previstos no Código das Sociedades Comerciais ou à suspensão da sua participação social durante o exercício do cargo.

Enfim,

Sem sermos minimamente exaustivos, lembrar estas regras básicas num período de forte agitação e suspeição sobre autarquias locais e a contratação pública, nunca é demais, lembrando que já antes desta Lei n.º 52/2019, o Supremo Tribunal Administrativo tinha decidido que *uma vez que o presidente da junta de freguesia tem lugar, por inerência, na assembleia municipal, incorre em inelegibilidade superveniente se, como sócio gerente de uma sociedade, vier a celebrar contrato de empreitada de obras públicas com o Município onde essa freguesia está integrada, pelo que*

anulou “o ato de órgão do Município de que adjudicou a empreitada de obras públicas objeto de procedimento concursal a uma sociedade cujos sócios são o presidente da junta de uma freguesia integrada nesse município e a sua esposa e de que ele é o único gerente, nos termos do artigo 70.º, n.º 2, alínea f), do CCP, essa proposta dever ser excluída” (Acórdão do STA de 09.05.2019, Processo n.º 088/18.8BEPNF).

5. Conclusão

Devemos ter presente não apenas os impedimentos, inelegibilidades e incompatibilidades previstas na lei, pois o princípio da imparcialidade exige uma atuação administrativa deontologicamente cuidada, isenta e imparcial, devendo parecer, a todos, isso mesmo, pelo que todo o cuidado é pouco...

CARLOS JOSÉ BATALHÃO

(Mestre em Direito e Especialista em Direito Administrativo)

Sistema de governo das freguesias: a eleição dos vogais da junta de freguesia, um problema a que urge dar soluções

A eleição dos vogais das juntas de freguesia processa-se desde há vinte e quatro anos na assembleia de freguesia, sob proposta do presidente de junta. Esta forma de eleição resulta de uma alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, efetuada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que acrescentou à redação legal anterior, a exigência de proposta apresentada pelo presidente de junta.

Como a lista de onde provém o presidente da junta, embora seja a lista mais votada para a assembleia de freguesia, pode não ter maioria na assembleia, resulta que têm ocorrido verdadeiros impasses na eleição dos vogais, sem solução legal.

Com este artigo pretendemos esclarecer a origem da questão e apontar possíveis soluções, quer no atual quadro legislativo quer em futuro enquadramento legal, com base no n.º 3 do artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa¹.

As freguesias não podem ser esquecidas, não são filhas de um Deus menor!

1. A junta de freguesia na Constituição da República Portuguesa de 1976 e nas primeiras leis autárquicas pós-constitucionais

A Constituição da República Portuguesa, na sua versão originária, de 1976, estipulava no artigo 247.º, n.º 1, que *a junta de freguesia é o órgão executivo da freguesia, sendo eleita por escrutínio secreto pela assembleia de entre os seus membros*, e no, n.º 2, que *o presidente da junta é o cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição da assembleia ou, não existindo esta, o cidadão que para esse cargo for eleito pelo plenário*.

Assim, com base nestes preceitos constitucionais, estatuiu a primeira lei aprovada após o 25 de abril sobre as atribuições e competências autárquicas

¹ Sobre a problemática deste artigo vide VITAL MOREIRA, *Pelo resgate das assembleias municipais como genuínos parlamentos locais*, in *Revista dos Municípios*, n.º 29, janeiro/junho, 2025, e ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A democracia local: o debate necessário sobre o governo dos municípios*, in *Revista dos Municípios*, n.º 30, julho/dezembro, 2025.

(Lei n.º 79/77, de 25 de outubro), no seu artigo 4.º que os órgãos representativos de freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia, bem como no seu artigo 22.º que *nas freguesias com 200 eleitores ou menos, a assembleia de freguesia será substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores* e no seu artigo 27.º que *a junta de freguesia, constituída por um presidente e por vogais, é o órgão executivo da freguesia*.

Por sua vez, nas freguesias com mais de 200 eleitores, a mesma lei no seu artigo 29.º prescrevia que *o presidente da junta será o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia; nas restantes, será o cidadão eleito pelo plenário*.

Os vogais das juntas de freguesia eram eleitos na primeira sessão da assembleia de freguesia que se realizasse após a instalação deste órgão².

A Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, que consagrou um regime jurídico em tudo idêntico à da anterior lei, no que respeita à composição da junta de freguesia.

Assim, o seu artigo 3.º consagrava como órgãos representativos da freguesia a assembleia de freguesia e a junta de freguesia, muito embora nas freguesias com 200 eleitores ou menos, a assembleia de freguesia fosse substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (artigo 19.º, n.º 1).

A junta de freguesia, igualmente constituída por um presidente e por vogais, órgão executivo da freguesia, tinha como presidente, nas freguesias com mais de 200 eleitores, o cidadão que encabeçasse a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia e nas restantes, o cidadão eleito pelo plenário (n.º 1 do artigo 23.º).

Os vogais da junta eram eleitos na primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia, que se efetuava imediatamente a seguir ao ato de instalação (n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-lei n.º 100/84, de 29 de março).

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 22.º estipulava que as vagas ocorridas nas juntas de freguesia seriam preenchidas da seguinte forma:

- a) A de presidente, pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista;
- b) A de vogal através de nova eleição pela assembleia de freguesia.

Este artigo foi alterado pela Lei n.º 25/85, de 12 de agosto, mais precisamente a sua alínea a), que passou a ter a seguinte redação:

² Artigo 8.º da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro: 3 – *Compete ao cidadão que encabeça a lista mais votada convocar e presidir à primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia, que se efectuará no prazo máximo de dez dias subsequentes ao acto de instalação, para efeitos de verificação de poderes dos candidatos proclamados eleitos, da eleição da junta de freguesia e, subsequentemente, da eleição da mesa da assembleia.* 4 – *A substituição dos membros da assembleia eleitos para a junta seguir-se-á imediatamente à eleição desta, procedendo-se, depois, à verificação de poderes dos substitutos.*

a) A de presidente, pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista, nos termos do artigo 73.^o.

2. O procedimento de eleição dos vogais da junta na redação originária da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro

Posteriormente, a revisão constitucional de 1997 introduziu uma importante alteração ao sistema de governo local, deixando de ser obrigatória a eleição direta da câmara municipal, dado que o n.º 3 do artigo 239.º possibilita que seja designado presidente do órgão executivo autárquico, ou o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei.

Como referimos *supra* essa já era a solução legal para a eleição da junta de freguesia, o presidente da junta de freguesia sempre foi o candidato da lista mais votada para assembleia de freguesia, pelo que não se esperava que a nível da junta de freguesia ocorresse qualquer alteração legislativa, contrariamente ao que era expectável para a eleição da câmara municipal⁴.

E assim sucedeu.

A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, continuou a prescrever que o presidente da junta, nas freguesias com mais de 150 eleitores⁵, será o cidadão que encabeçar a lista mais votada para a assembleia de freguesia, e existindo Plenário de Cidadãos Eleitores será presidente da junta quem este órgão escolher, entre os cidadãos recenseados da freguesia.

Por seu turno, na redação originária desta lei, os vogais eram eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, de entre os seus membros.

³ Artigo 73.º: 1 – *As vagas ocorridas nos órgãos autárquicos e respeitantes a membros eleitos directamente são preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva 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.* 2 – *Quando, por aplicação da regra contida na parte final do número anterior, se torne impossível o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo mesmo partido, o mandato será conferido ao candidato imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação.*

⁴ Vide VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pp. 16 e ss.

⁵ Com a entrada em vigor da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, diminuiu o número de eleitores necessário para que as assembleias de freguesia fossem substituídas por Plenários de Cidadãos Eleitores, passaram de 200 eleitores ou menos para 150 eleitores ou menos.

O artigo 22.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, tem a seguinte redação: 1 – *Nas freguesias com 150 eleitores ou menos, a assembleia de freguesia é substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores.* 2 – *O plenário não pode deliberar validamente sem que estejam presentes, pelo menos, 10% dos cidadãos eleitores recenseados na freguesia.*

O procedimento de eleição dos vogais nesta redação originária da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, estava consagrado no artigo 9.º e era o seguinte:

1. A primeira sessão a realizar imediatamente após a instalação da assembleia de freguesia, era e é presidida pelo cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada ou, na sua falta, pelo cidadão melhor posicionado nessa mesma lista, até que seja eleito o novo presidente da assembleia de freguesia;
2. Nessa sessão, elegem-se, por escrutínio secreto, (1) os vogais da junta de freguesia, (2) a mesa da assembleia de freguesia (presidente, primeiro secretário e segundo secretário);
3. Essas eleições eram e são uninominais ou por listas, de acordo com o que dispuser o regimento da assembleia;
4. Se não existir no regimento norma sobre esta matéria, compete à assembleia de freguesia deliberar se a eleição dos vogais e a da mesa se realizam por meio de listas ou uninominalmente;
5. Na redação originária da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, se a eleição dos vogais da junta se realizasse por listas e ocorresse empate na votação, far-se-ia a nova votação, mas obrigatoriamente com eleição sob forma uninominal;
6. Se mesmo com a realização da eleição uninominal ocorresse novo empate, seria eleito vogal quem, de entre os membros empatados, se encontrasse melhor posicionado nas listas que os concorrentes integraram na eleição para a assembleia de freguesia, preferindo sucessivamente a mais votada;
7. Exemplificando, se se verificasse empate entre um eleito posicionado em quarto lugar numa lista (neste exemplo, lista A, lista que tinha sido a mais votada na eleição para a assembleia de freguesia) e outro posicionado em segundo lugar na lista que integrou para a eleição da assembleia de freguesia (neste exemplo, lista B), seria eleito vogal o que integrava a lista B;
8. Mas, continuando a exemplificar, se o empate ocorresse entre um eleito posicionado em segundo lugar na lista A (a mais votada) e outro igualmente posicionado em segundo lugar na lista B, seria eleito vogal o da lista A, dado que embora posicionados na mesma posição nas respetivas listas, a lista A tinha sido a mais votada na eleição para a assembleia de freguesia;
9. De seguida procedia-se à substituição dos membros da assembleia de freguesia que tinham sido eleitos vogais, verificando-se a sua identidade e legitimidade;
10. Por último, elegia-se a mesa;
11. Se a eleição da mesa se realizasse por listas e ocorrer empate na votação, far-se-ia nova votação, mas obrigatoriamente com eleição sob forma uninominal;

12. Eleger-se-iam, nesta última hipótese, uninominalmente o presidente da mesa, o primeiro e o segundo secretário;
13. Se em alguma dessas eleições sob a forma uninominal ocorrer novo empate, será eleito Presidente, primeiro ou segundo secretário quem, de entre os membros empatados, se encontrar melhor posicionado nas listas que os concorrentes integraram na eleição para a assembleia de freguesia, preferindo sucessivamente a mais votada, de acordo com o que exemplificámos nos pontos 7 e 8.

É, assim, patente que com a redação originária da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a eleição dos vogais da Junta era pacífica, as várias hipóteses que poderiam surgir eram solucionadas no quadro legal então vigente.

As propostas para a eleição dos vogais da junta eram apresentadas pelos próprios membros da assembleia de freguesia, e como podia ser apresentada mais do que uma proposta para votação, necessariamente uma delas sairia vencedora.

Mais, se ocorresse empate nas votações a lei também apresentava soluções legais, como referimos *supra*.

Só que esta solução legal tinha um grave inconveniente: a proposta da eleição para vogais era efetuada pelos membros da assembleia de freguesia e não pelo presidente de junta, sendo também a assembleia de freguesia que os elegia.

É claro que sempre se poderia argumentar que sendo esta primeira sessão da assembleia de freguesia presidida, em princípio, pelo cidadão que tivesse encaabeçado a lista mais votada, ou seja, por quem assumiria após a eleição da mesa o cargo de presidente de junta, o mesmo poderia sempre votar na eleição dos vogais e também, pelo facto de ser membro da assembleia de freguesia até à eleição da mesa, também não estaria impedido de apresentar propostas.

Mas tal também não impediria, obviamente, que os restantes membros da assembleia de freguesia apresentassem as suas propostas para a eleição dos vogais e que fossem consequentemente eleitos vogais quem estes membros propusessem.

Haveria, assim, que alterar a lei de modo a que a assembleia de freguesia só pudesse eleger vogais da junta quem fosse proposto pelo presidente da junta.

3. A eleição dos vogais no atual quadro legal: impasses criados, sem solução legal

O atual regime de eleição dos vogais resultou de uma alteração legislativa à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro.

Com a referida alteração legislativa ao referido normativo a redação da norma passou a ser a seguinte:

“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”.

Julgamos que a lei não equacionou as dificuldades que os presidentes de junta poderiam ter, e têm, em fazer eleger os vogais que propõem, dado que embora o presidente de junta encabece a lista mais votada para a assembleia de freguesia, tal não significa que os eleitos dessa lista estejam em maioria na assembleia.

O que pode facilmente ocorrer quando, por exemplo, os eleitos da assembleia de freguesia provenham de três listas.

Exemplifiquemos com uma assembleia e freguesia constituída por nove membros, em que tenham sido eleitos membros provenientes de três listas.

Neste exemplo, a lista A (lista encabeçada pelo presidente de junta) elegeu quatro membros, a lista B elegeu três e a lista C elegeu dois membros.

Nesta hipótese, se as listas B e C rejeitarem os membros propostos pelo presidente de junta para vogais, eles não serão eleitos.

Sucede mesmo o que exemplificámos com alguma frequência, as assembleias de freguesia não concordam com as propostas apresentadas pelos presidentes de junta, pelo que não elegem os vogais que estes propõem.

Ora, o impasse fica criado, não dando a lei solução alternativa a esta não eleição dos vogais.

Claro que, como refere VITAL MOREIRA, o presidente da junta *“se estiver em minoria, é obrigado a negociar a abstenção ou o apoio de outras bancadas e, eventualmente, fazer um governo de coligação que permita o apoio da assembleia de freguesia”*⁶.

Mas, o que verificamos na prática é que nem sempre se consegue tal acordo, tendo nós conhecimento de situações em que durante dois anos não se conseguiu eleger os vogais da junta, pela impossibilidade que se criou de obter ou o apoio ou a abstenção da assembleia de freguesia, perante as propostas para vogais apresentadas pelo presidente de junta.

Poder-se-á afirmar que esta não é a regra. Na verdade, não o é, mas que existem cada vez mais exceções à regra da normalidade também é um facto que não se poderá desmentir.

Note-se que esta atual versão da lei já tem 24 anos, dado que o artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, foi alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, e inexplícitamente o legislador ainda não resolveu a questão.

⁶ Vide VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 17.

E as consequências não são despidiendas. Não se elegendo os novos vogais da junta de freguesia, continuam em funções os anteriores vogais, de acordo com o princípio da continuidade do mandato.

Enquanto durar este impasse a junta de freguesia é constituída pelo presidente de junta que resultou das eleições autárquicas (o candidato que encabeçou a lista mais votada para assembleia de freguesia) e pelos anteriores vogais, dado que, de acordo com o artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, *os titulares dos órgãos das autarquias locais servem pelo período do mandato e mantêm-se em funções até serem legalmente substituídos* (princípio da continuidade do mandato).

Assim, é inequívoco que os vogais eleitos no mandato anterior devem continuar em funções até que a assembleia de freguesia eleja os novos.

Mas tal situação provoca, obviamente, prejuízos para a freguesia, a junta de freguesia assim constituída só poderá praticar atos de gestão corrente, de acordo com o previsto na Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto (lei que estabelece o regime da gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares).

Nesse período de tempo, período de gestão, aquele que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos eleitos, no caso das juntas de freguesia este período é o que medeia entre a realização das eleições autárquicas e a eleição dos vogais da junta de freguesia, a referida lei exemplifica os atos que *não se podem praticar*⁷, sem prejuízo de poderem obviamente sempre realizar-se atos correntes e inadiáveis.

Dir-se-á que podem só assumir competências que não envolvam a disposição do património ou a deliberação de novas políticas ou estratégias.

⁷ A Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, prescreve no n.º 1 do artigo 2.º que, no período de gestão corrente, os órgãos autárquicos ficam impedidos de deliberar ou decidir, designadamente, em relação às seguintes matérias: a) Contratação de empréstimos; b) Fixação de taxas, tarifas e preços; c) Aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis; d) Posturas e regulamentos; e) Quadros de pessoal; f) Contratação de pessoal; g) Criação e reorganização de serviços; h) Nomeação de pessoal dirigente; i) Nomeação ou exoneração de membros dos conselhos de administração dos serviços municipalizados e das empresas municipais; j) Remuneração dos membros do conselho de administração dos serviços municipalizados; l) Participação e representação da autarquia em associações, fundações, empresas ou quaisquer outras entidades públicas ou privadas; m) Municipalização de serviços e criação de fundações e empresas; n) Cooperação e apoio a entidades públicas ou privadas e apoio a actividades correntes e tradicionais; o) Concessão de obras e serviços públicos; p) Adjudicação de obras públicas e de aquisição de bens e serviços; q) Aprovação e licenciamento de obras particulares e loteamentos; r) Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra; s) Afectação ou des afectação de bens do domínio público municipal; t) Deliberar sobre a criação dos conselhos municipais; u) Autorizar os conselhos de administração dos serviços municipalizados a deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas; v) Aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e adjudicação.

A junta de freguesia fica assim numa espécie de limbo, a gerir o dia a dia corrente, com grande prejuízo para os seus fregueses.

E como referimos, estas situações podem-se prolongar no tempo, podem durar anos, como tem sucedido em alguns casos.

Enquanto durar essa situação de impasse não se poderão contratar novos serviços, não se poderão adjudicar nem contratar novas empreitadas, nada!

Claro que se ocorrer alguma situação de calamidade e for necessário tomar medidas urgentes, elas são necessariamente realizadas, com base na própria Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto⁸, e nem outra atuação permitiria o próprio princípio da prossecução do interesse público.

4. O artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro: interpretação corretiva

Estranhamente, a Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que alterou a forma de eleição dos vogais da junta, prescrevendo que essa eleição é realizada pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, sob proposta do presidente da junta, nos termos do artigo 9.º da mesma lei (n.º 2 do artigo 24.º), não alterou, como devia, os números 3 e 4 do artigo 9.º, apenas no que respeita à eleição dos vogais, adequando-os a essa nova forma de eleição.

Vejamos, é a seguinte a atual redação do artigo 9.º:

1 – 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 efectua imediatamente a seguir ao acto 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.

2 – (...)

3 – Verificando-se empate na votação, procede-se a nova eleição, obrigatoriamente uninominal.

4 – Se o empate persistir nesta última, é declarado eleito para as funções em causa o cidadão que, de entre os membros empatados, se encontrava melhor

⁸ No período de gestão, aquele que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos eleitos, no caso das juntas de freguesia este período é o que medeia entre a realização das eleições autárquicas e a eleição dos vogais da junta de freguesia, só se podem praticar atos de gestão corrente e inadiáveis, *vide* o n.º 2 do artigo 1.º e o corpo de artigo 1.º da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto.

posicionado nas listas que os concorrentes integraram na eleição para a assembleia de freguesia, preferindo sucessivamente a mais votada.

5 – (...)

Ora, tendo a Lei n.º 5-A/2002, estatuído que a eleição dos vogais se realiza na assembleia de freguesia ou no plenário de cidadãos eleitores, sob proposta do presidente de junta, tal significa que nunca poderão ocorrer empates, dado que só é apresentada uma proposta: a do presidente da junta.

Só se poderiam verificar empates na anterior redação, em que as propostas para a eleição dos presidentes da junta eram apresentadas pelos membros da assembleia de freguesia, podendo assim ocorrer a apresentação de mais do que uma lista.

Assim, deve ser efetuada uma interpretação corretiva aos números 3 e 4 do artigo 9.º, no sentido de que os mesmos só são aplicáveis à eleição dos membros da mesa da assembleia de freguesia.

5. O artigo 9.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e a eleição da mesa quando não se conseguem eleger os vogais

Por outro lado, muito embora o mesmo artigo 9.º prescreva que na primeira sessão de funcionamento da assembleia de freguesia, após a sua instalação, se elegem primeiro os vogais da junta, sob proposta do presidente, de seguida se substituem os membros da assembleia de freguesia eleitos para vogais e por último se elege a mesa, como se deve proceder quando a assembleia de freguesia rejeita as propostas apresentadas pelo presidente de junta? Ou seja, quando não se elegem os vogais a assembleia de freguesia não se poderá eleger a mesa?

Claro que se pode e deve-se eleger a mesa!

A sequência dos atos a praticar estabelecida no artigo 9.º pressupõe que os mesmos ocorram normalmente, não se equacionou a hipótese de não se elegerem os vogais da junta.

Assim, quando tal ocorrer, pode-se e deve-se eleger a mesa da assembleia de freguesia, continuando-se posteriormente a tentar-se eleger os vogais da junta de freguesia.

Não aconselhamos a que se proceda desta forma imediatamente, ou seja, não se conseguindo eleger os vogais da junta logo na primeira sessão, após a instalação, aconselhamos a que se convoquem outras sessões para esse efeito, e se na segunda ou terceira sessão convocadas posteriormente não se conseguir que os vogais sejam eleitos então dever-se-á eleger a mesa.

6. Interpretação do n.º 5 do artigo 9.º, Acórdão do STA, Processo n.º 0366/21.9BEBJA, de 19.01.2023

Por último, este artigo 9.º suscita ainda uma outra questão jurídica respeitante ao momento da substituição dos vogais da freguesia que sejam eleitos para a assembleia de freguesia.

A primeira parte do n.º 5 do artigo 9.º dispõe o seguinte: *A substituição dos membros da assembleia que irão integrar a junta seguir-se-á imediatamente à eleição dos vogais desta.*

A questão jurídica suscitada por este artigo é a seguinte: ocorrendo votação uninominal, os vogais da junta devem ser substituídos logo após a eleição de cada um dos vogais ou a sua substituição só deverá ocorrer depois da eleição de todos os vogais?

Sobre este problema pronunciou-se o Supremo Tribunal Administrativo, Acórdão do STA, Processo n.º 0366/21.9BEBJA, de 19.01.2023, concordando nós inteiramente com a decisão, que reproduzimos:

- I. *Os vogais da junta de freguesia só iniciam o seu mandato com a “constituição do órgão”, ou seja, quando se completa o respectivo processo electivo e constitutivo (escolha do tesoureiro e do secretário) e não imediatamente com a sua eleição se esta se processar através de votação uninominal.*
- II. *O acto eleitoral da junta de freguesia é um acto único e, por isso, os membros da assembleia eleitos como vogais da junta só podem iniciar funções nessa qualidade após o fim daquele acto eleitoral.*

Acrescenta este Acórdão o seguinte: *Acresce que, sendo o acto eleitoral um acto único, os membros da assembleia eleitos como vogais da junta só poderiam iniciar funções nessa qualidade após o fim do acto eleitoral, ou seja, após a eleição do último vogal em caso de votação uninominal, mantendo até esse momento a sua qualidade de membros da assembleia de freguesia, até porque, até esse momento, a junta de freguesia ainda não está sequer constituída.*

O que significa que os vogais da junta de freguesia são eleitos pela assembleia de freguesia de entre os seus membros, ou seja, de entre os membros efetivos daquele órgão autárquico (os que constituem a assembleia de freguesia) na primeira reunião do mesmo.

7. Lei da paridade e eleição dos vogais da junta de freguesia

É também importante lembrar que a lei da paridade (Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, com a redação dada Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março) se aplica à eleição dos vogais da junta de freguesia⁹, existindo sobre esta matéria uma resposta a uma pergunta frequente (FAQ) na página da Comissão Nacional de Eleições¹⁰ com o seguinte teor:

“As regras da paridade são aplicáveis à eleição dos vogais das juntas de freguesia e dos membros das mesas das assembleias municipais e de freguesia?

As regras da paridade são aplicáveis às listas que forem apresentadas para eleição dos membros das mesas das assembleias municipais e de freguesia e, ainda, dos vogais das juntas de freguesia (sob pena de nulidade, nos casos em que a observância da lei seja praticável), sendo que não se pode:

- a) em qualquer caso, subverter o resultado do sufrágio universal, sem prejuízo de eventuais acordos entre os eleitos;*
- b) determinar a perda nem obrigar ou impedir a renúncia ao mandato de qualquer eleito ou impor o exercício de qualquer mandato”.*

8. Eleições intercalares

Perante esta inexistência de soluções legais para esta hipótese de falta de acordo entre o presidente da junta e a assembleia de freguesia para a eleição dos vogais da junta, o que tem ocorrido? Provocam-se eleições intercalares...

Vejamos então:

O presidente de junta tem que provider sempre da lista mais votada para a assembleia de freguesia.

Assim se renunciarem todos os membros da lista mais votada para assembleia de freguesia, quer os efetivos quer os suplentes, tem que ser convocada nova eleição para a assembleia de freguesia, dado que o presidente de junta, nas freguesias com mais de 150 eleitores, é sempre o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia, ou seja, não pode provider

⁹ 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, são compostas de modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres (n.º 1 do artigo 1.º).

¹⁰ Disponível em: <https://www.cne.pt/faq2/99/5>.

nunca da lista que tenha ficado em segundo lugar na votação, mesmo que com a renúncia de todos os membros da lista mais votada a assembleia de freguesia continue com *quorum*.

Exemplifiquemos esta situação com o exemplo que demos *supra*: uma assembleia de freguesia constituída por 9 membros, em que tenham sido eleitos membros provenientes de três listas. A lista A (lista encabeçada pelo presidente de junta) elegeu 4 membros, a lista B elegeu 3 e a lista C elegeu 2 membros.

Se renunciarem todos os membros da lista A (efetivos e suplentes), a assembleia de freguesia continua com *quorum* (3 da lista B + 2 da lista C=5), mas têm que ser convocadas eleições intercalares, dado que só um dos membros da lista mais votada (A) poderia ser presidente de junta.

E é este o expediente a que se tem recorrido quando não se consegue chegar a um acordo entre o presidente da junta e a assembleia de freguesia.

9. Soluções no atual quadro legal

Entendemos que sendo o presidente da junta o presidente de um órgão executivo que se pretende coeso, condição básica da sua eficiência e eficácia, deveria ser ele próprio a escolher os vogais entre os membros da assembleia de freguesia, não se justificando a confirmação dos nomes que propõe para vogais através da eleição no órgão deliberativo.

A questão que devemos formular é se no atual quadro constitucional e legal tal solução seria possível.

Vejamos, o artigo 294.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) determina que: *“Até à entrada em vigor da lei prevista no n.º 3 do artigo 239.º, os órgãos das autarquias locais são constituídos e funcionam nos termos de legislação correspondente ao texto da Constituição na redação que lhe foi dada pela Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro”*.

Ora, essa legislação no que respeita à constituição da junta de freguesia era o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, que estipulava, como referimos *supra*, que os vogais da junta eram eleitos pela assembleia de freguesia, (n.º 3 do artigo 7.º), opção legislativa replicada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que apenas acrescentou, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que essa eleição era efetuada sob proposta do presidente de junta.

Nestes termos, até que seja aprovada a lei prevista no n.º 3 do artigo 239.º da CRP consideramos que se deve manter a forma de eleição dos vogais prevista

pela atual lei, ou seja, são eleitos pela assembleia de freguesia sob proposta do presidente de junta.

No atual figurino legal, podem ser equacionadas duas soluções alternativas:

- a) A assembleia de freguesia apresenta propostas para vogais da junta, depois de por três vezes não terem sido eleitos os vogais propostos pelo presidente de junta;
- b) Realização de eleições intercalares se a assembleia de freguesia rejeitar três vezes as propostas do presidente da junta, mas sempre, pelo menos, seis meses após as eleições gerais autárquicas.

Estas seriam formas de ultrapassar os atuais impasses criados e, no caso de se optar pela realização de eleições intercalares, já não poderiam as mesmas ser encaradas como um expediente, mas seriam uma solução legal com a qual todas as partes contariam.

10. Proposta para futura lei, a aprovar nos termos do n.º 3 do artigo 239.º da CRP

Em futura lei, a aprovar nos termos do n.º 3 do artigo 239.º da CRP, propomos que a forma de eleição da junta de freguesia fosse análoga a uma das hipóteses preconizada por ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA¹¹ para a eleição da câmara municipal.

A nossa proposta vai no sentido de se considerar que em futura lei, enquadrada no preceito constitucional citado, o presidente de junta continuaria a ser o primeiro da lista mais votada para a assembleia de freguesia, escolhendo todos os vogais da junta entre os membros da assembleia de freguesia.

Mas, como advoga ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA em relação à câmara municipal, a junta poderia ser destituída por uma moção de censura, com esses efeitos, podendo também apresentar uma moção de confiança. A moção de confiança seria vinculada à aprovação de determinados assuntos indicados na lei, por exemplo, o orçamento.

Aprovada a moção de censura ou rejeitada a moção de confiança, deveriam realizar-se novas eleições para a assembleia de freguesia, mas sempre, pelo menos, seis meses após as eleições gerais autárquicas.

¹¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 23, “caso a assembleia municipal não conseguisse eleger o presidente da câmara por maioria absoluta, seria presidente da câmara o primeiro da lista mais votada e escolheria a equipa de vereadores que entendesse para formar a câmara municipal”.

11. Conclusões

É urgente alterar-se a forma de eleição dos vogais da junta de freguesia, de modo que se consiga ultrapassar o impasse criado nas situações em que não haja acordo entre o presidente de junta, cuja lista seja minoritária na assembleia de freguesia e a assembleia de freguesia.

O que é incompreensível é que não exista ainda solução legal para um problema criado por uma alteração legal com 24 anos.

As freguesias não mereciam nem merecem esta inércia.

MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES
(*Jurista*)

Informações e curiosidades

A – Elevação de povoações (freguesias) à categoria de vila

Nos números anteriores da *Revista das Freguesias* têm sido elencados o conjunto de iniciativas aprovadas, ou em curso, em matéria de elevação de povoações/freguesias à categoria de vila, bem como de elevação de vilas à categoria de cidade.

Estas iniciativas têm subjacente a Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro¹, que aprovou a lei-quadro da atribuição das categorias de vila ou cidade às povoações.

O citado diploma substituiu o regime anterior que constava da Lei n.º 11/82, de 2 de junho², revogado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio³.

A revogação da Lei n.º 11/82, de 2 de junho, criou um vazio normativo quanto aos critérios de elevação de povoações a vila ou cidade, que apenas veio a ser colmatado pela Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro.

Entre 2012 e 2024 apenas uma povoação/freguesia foi elevada a vila, São Mateus da Calheta, no município de Angra do Heroísmo, ilha Terceira, no arquipélago dos Açores, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2023/A, de 10 de maio.

À data da entrada em vigor da Lei n.º 24/2024, de 20 de fevereiro, e de acordo com os dados da *Pordata*, no ano de 2023, Portugal tinha 582 vilas⁴ e 159 cidades⁵.

Não obstante, as iniciativas terem sido apresentadas e apreciadas em 2024, foi precisamente no ano seguinte, que as mesmas se materializaram em diploma.

Assim, em 2025 foram elevadas à categoria de vila dezasseis povoações/freguesias.

¹ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/24-2024-853137718>.

² Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/11-1982-391832>.

³ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/22-2012-177812>.

⁴ Disponível em: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.pordata.pt%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2024-09%2FMUNICIPIOS_44.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK.

⁵ Disponível em: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.pordata.pt%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2024-09%2FMUNICIPIOS_43.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK.

Pelas Leis n.ºs 4/2025, 5/2025, 6/2025 e 7/2025, de 28 de janeiro, são elevadas as freguesias de Palmeira (Braga), Venda do Pinheiro (Mafra), Pombeiro da Beira (Arganil) e Salir de Matos (Caldas da Rainha) e pela Lei n.º 10/2025, de 14 de fevereiro, Boliqueime (Loulé).

Já pelas Leis n.ºs 14/2025 e 15/2025 de 24 de fevereiro, são elevadas as freguesias de São Salvador de Árvore (Vila do Conde) e Salir do Porto (Caldas da Rainha), e pelas Leis n.ºs 28/2025, 29/2025 e 30/2025, de 27 de março, é a vez de Tornada (Caldas da Rainha), Alvares (Goís) e Mouçós (Vila Real).

Por fim, pelas Leis n.ºs 41/2025, 42/2025, 43/2025, 44/2025, 45/2025 e 47/2025, de 3 de abril, são elevadas as freguesias de Lanheses e Castelo do Neiva (Viana do Castelo), Gualtar (Braga), e Meixomil, Seroa e Raimonda (Paços de Ferreira).

Relativamente às cidades, as Leis n.ºs 17/2025, de 26 de fevereiro e 46/2025, de 3 de abril, criaram as cidades de Almancil (Loulé) e de Mogadouro (Bragança).

No ano de 2025, Portugal passou a contar com um total de 598 vilas e de 161 cidades no continente, e nos arquipélagos dos Açores e Madeira.

Importará agora, apontar as demais iniciativas ocorridas na presente legislatura [XVII], bem como os diplomas entretanto aprovados e publicados:

- Lei n.º 15/2026, de 4 de maio – Elevação da povoação da Silveira à categoria de vila⁶.
- Projeto de Lei n.º 216/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Silveira à categoria de vila⁷ (PSD/CDS-PP)⁸.
- Projeto de Lei n.º 439/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Silveira à categoria de vila (PS)⁹.

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.

- Lei n.º 16/2026, de 5 de maio – Elevação da povoação de Vila de Punhe à categoria de vila¹⁰.

⁶ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/15-2026-1103934891>.

⁷ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315650>.

⁸ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315602>.

⁹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprova-do.aspx?BID=125439>.

¹⁰ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/16-2026-1103945163>.

- Projeto de Lei n.º 354/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Vila de Punhe à categoria de vila (PS)¹¹.

A povoação de Vila de Punhe integra atualmente, a freguesia de Vila de Punhe, concelho de Viana do Castelo (Distrito de Viana do Castelo), possui uma área de 6,7 km², 2064 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 342 hab./km².

- Lei n.º 17/2026, de 5 de maio – Elevação da povoação de Barcouço à categoria de vila¹².
- Projeto de Lei n.º 247/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Barcouço à categoria de vila (PS)¹³.

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.

- Lei n.º 19-A/2026, de 8 de maio – Elevação da povoação de Vila Cova de Alva à categoria de vila histórica¹⁴.
- Projeto de Lei n.º 240/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Vila Cova de Alva à categoria de vila (PS)¹⁵.
- Projeto de Lei n.º 279/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Vila Cova de Alva à categoria de vila histórica (PSD e CDS/PP).¹⁶

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.

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

¹¹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=125441>.

¹² Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/17-2026-1103945164>.

¹³ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315658>.

¹⁴ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-a-2026-1114077548>.

¹⁵ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315650>.

¹⁶ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?-BID=315727>.

- Lei n.º 19-B/2026, de 8 de maio – Elevação da povoação de Côja à categoria de vila histórica¹⁷.
- Projeto de Lei n.º 245/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Côja à categoria de vila (PS)¹⁸.
- Projeto de Lei n.º 278/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Côja à categoria de vila histórica (PSD e CDS/PP)¹⁹.

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 24,29 km², 1563 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 64,3 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 pelo PSD e CDS/PP propôs a elevação à categoria de vila histórica.

- Lei n.º 19-C/2026, de 8 de maio – Elevação da povoação de Semide à categoria de vila histórica²⁰.
- Projeto de Lei n.º 242/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Semide à categoria de vila (PS)²¹.
- Projeto de Lei n.º 280/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Semide à categoria de vila histórica (PSD e CDS/PP)²².

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 pelo PSD e CDS/PP propôs a elevação à categoria de vila histórica.

¹⁷ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-b-2026-1114077549>.

¹⁸ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315655>.

¹⁹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315726>.

²⁰ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-c-2026-1114077550>.

²¹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315652>.

²² Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315728>.

- Lei n.º 19-D/2026, de 8 de maio – Elevação de Botão à categoria de vila histórica²³.
- Projeto de Lei n.º 243/XVII/1.ª – Elevação da povoação de Botão à categoria de vila (PS)²⁴.

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.

- Lei n.º 19-E/2026, de 8 de maio – Elevação de Cernache à categoria de vila histórica²⁵.
- Projeto de Lei n.º 244/XVII/1.ª – Elevação da povoação de Cernache à categoria de vila (PS)²⁶.

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.

- Lei n.º 21/2026, de 15 de maio – Elevação de Nogueira do Cravo à categoria de vila histórica²⁷.
- Projeto de Lei n.º 246/XVII/1.ª – Elevação da povoação de Nogueira do Cravo à categoria de vila (PS)²⁸.

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.

Em junho de 2025, Portugal tinha 607 vilas e 161 cidades no continente, e arquipélagos.

²³ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-d-2026-1114077551>.

²⁴ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315653>.

²⁵ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-e-2026-1114077552>.

²⁶ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315654>.

²⁷ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/21-2026-1123283196>.

²⁸ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=31565>.

Na atual legislatura até junho, foram apresentadas mais 6 iniciativas conducentes à elevação de povoações/freguesias à categoria de vila, projetos de lei que se encontram ainda em apreciação e que passamos a enunciar:

- Projeto de Lei n.º 640/XVII/1.^a – Elevação da povoação de Vermoil à categoria de vila (PSD)²⁹.

A povoação de Vermoil integra atualmente, a freguesia de Vermoil, concelho de Pombal (Distrito de Leiria), possui uma área de 21,71 km², 2436 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 112,2 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 523/XVII/1.^a (PSD) – Elevação das Termas de São Vicente à categoria de Vila³⁰.

A povoação das Termas de São Vicente integra atualmente, a freguesia das Termas de São Vicente, concelho de Penafiel (Distrito do Porto), possui uma área de 10,2 km², 5028 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 492,9 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 574/XVII/1.^a (PS) – Elevação de Carvalho à categoria de vila³¹.

A povoação de Carvalho integra atualmente, a freguesia de Carvalho, concelho de Penacova (Distrito de Coimbra), possui uma área de 32 km², 675 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 21 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 583/XVII/1.^a (PSD) – Elevação da povoação de Alvorninha à categoria de Vila Histórica³².

A povoação de Alvorninha integra atualmente, a freguesia de Alvorninha, concelho de Caldas da Rainha (Distrito de Leiria), possui uma área de 37,6 km², 2646 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 70,4 hab./km².

²⁹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=356838>.

³⁰ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=356401>.

³¹ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=356595>.

³² Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=356615>.

- Projeto de Lei n.º 584/XVII/1.^a (PSD) – Elevação da povoação de Meirinhas à categoria de Vila³³.

A povoação de Meirinhas integra atualmente, a freguesia de Meirinhas, concelho de Pombal (Distrito de Leiria), possui uma área de 9,04 km², 1649 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 182,4 hab./km².

- Projeto de Lei n.º 583/XVII/1.^a (PSD) – Elevação da povoação de Alvorninha à categoria de Vila Histórica³⁴.

A povoação de Alvorninha integra atualmente, a freguesia de Alvorninha, concelho de Caldas da Rainha (Distrito de Leiria), possui uma área de 37,6 km², 2646 habitantes (Censos de 2021) e uma densidade populacional que se cifra em 70,4 hab./km².

B – Reposição de freguesias

A 13 de março, a Lei n.º 25-A/2025³⁵, 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.

Esta reforma ao nível da reposição de freguesias incidiu apenas no território continental, deixando de fora os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Quanto à reforma operada em 2025, pelo citado diploma, importará aqui apontar umas breves notas, relativamente ao número de freguesias com menos de 150 eleitores e com mais de 20 000.

Dos dezoito distritos do continente, apenas Beja, Évora, Portalegre, Leiria, Castelo Branco e Braga não sofreram quaisquer alterações, mantendo deste modo, os números da reforma de 2013.

Relativamente aos demais distritos e no que respeita a freguesias com menos de 150 eleitores, por força desta reforma o número total passa de seis para vinte e sete, ou seja, um acréscimo de vinte e uma freguesias.

³³ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=356616>.

³⁴ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=356615>.

³⁵ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/25-a-2025-910933580>.

O maior aumento do número de freguesias com menos de 150 eleitores, ocorre nos distritos da Guarda, Viseu e Bragança respetivamente com onze, sete e cinco, a que se junta Vila Real com duas e Coimbra com uma.

Por esta reforma, o distrito de Bragança passa ainda, a contar com uma freguesia com 150 eleitores.

Em sentido inverso, o distrito de Viana do Castelo que tinha em 2013 cinco, por esta reforma deixa de ter freguesias com menos de 150 eleitores.

No que respeita a freguesias com mais de 20 000 eleitores, este número passa de oitenta e oito para oitenta e sete, ou seja, menos uma.

Os distritos de Faro, Setúbal e Porto contam com mais uma cada, e deste modo, passam a ter respetivamente quatro, vinte e uma, e vinte e duas freguesias com mais de 20 000 eleitores.

Também os distritos de Santarém e Viana do Castelo que não tinham freguesias com mais de 20 000 eleitores, passam agora a deter cada um deles uma.

O distrito de Lisboa passa de trinta e nove para trinta e sete, ou seja, menos duas freguesias com mais de 20 000 eleitores, ao passo que o distrito de Aveiro, perde também duas e deixa de ter freguesias com mais de 20 000 eleitores.

Por sua vez, os distritos da Guarda e Bragança perdem uma freguesia cada e deixam também de ter freguesias com mais de 20 000 eleitores.

Nos arquipélagos dos Açores e da Madeira e apesar desta reforma não lhe ter sido aplicada, o número de freguesias com menos de 150 eleitores manteve-se, ou seja, os Açores continuam com cinco e a Madeira com nenhuma.

Já no que respeita a freguesias com mais de 20 000 eleitores, o arquipélago dos Açores continua a não ter nenhuma, ao passo que o arquipélago da Madeira passa a ter mais uma, ou seja, passa de duas para três.

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)

Resumos

Freguesias: um bem necessário, no passado, no presente e no futuro

TIAGO SERRÃO

BRUNO PEREIRA

As freguesias, enquanto expressão da descentralização administrativa, constituem uma realidade autárquica essencial à prossecução dos interesses locais e ao cumprimento do princípio da subsidiariedade. A sua extinção é, nessa medida, problemática, sem prejuízo da necessária reflexão sobre os diversos níveis de Administração Pública e, mais do que isso, sobre a respetiva articulação dos mesmos. A criação de meras delegações municipais deve ser rejeitada, sustentando-se, diferentemente, uma valorização das freguesias, desde logo, no plano financeiro.

Porque temos freguesias em Portugal?

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA

A existência de freguesias em Portugal deve-se ao facto de termos, por um lado, municípios com território e população muito superiores, em média, aos dos países que nos estão mais próximos (Espanha, França e Itália) e, por outro lado, ao facto de termos uma larga tradição de integração das freguesias na organização administrativa portuguesa.

Relações contratuais “proibidas”

CARLOS JOSÉ BATALHÃO

Revisitamos uma matéria que, periodicamente, convém ser revisitada, por maioria de razão em períodos como o presente, em que vivemos nas autarquias locais num permanente clima generalizado de suspeição, chamando a atenção para o facto de os impedimentos, inelegibilidades e incompatibilidades previstas

na lei, relacionados com as relações contratuais das autarquias locais, não serem a única preocupação, pois o princípio da imparcialidade exige uma atuação administrativa deontologicamente cuidada, isenta e imparcial, devendo parecer, a todos, isso mesmo.

Sistema de governo das freguesias: a eleição dos vogais da junta de freguesia, um problema a que urge dar soluções

MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES

A eleição dos vogais das juntas de freguesia processa-se desde há vinte e quatro anos na assembleia de freguesia, sob proposta do presidente de junta. Esta forma de eleição resulta de uma alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, efetuada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que acrescentou à redação legal anterior, a exigência de proposta apresentada pelo presidente de junta.

Como a lista de onde provém o presidente da junta, embora seja a lista mais votada para a assembleia de freguesia, pode não ter maioria na assembleia, resulta que têm ocorrido verdadeiros impasses na eleição dos vogais, sem solução legal.

Com este artigo pretendemos esclarecer a origem da questão e apontar possíveis soluções, quer no atual quadro legislativo quer em futuro enquadramento legal, com base no n.º 3 do artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa.

As freguesias não podem ser esquecidas, não são filhas de um Deus menor!

Publicações Periódicas

Revista de Direito Local n.º 50 (abril-junho de 2026)

Reforma ou extinção do Tribunal de Contas?

ANTÓNIO FRANCISCO MARTINS

Os efeitos práticos dos atos administrativos nulos: quid iuris?

JULIANA FERRAZ COUTINHO

Habitação, município e planeamento uma leitura crítica dos instrumentos locais de política habitacional em Portugal

ANA DE CAMPOS CRUZ

Dos ilícitos e das sanções administrativas no domínio do património público: esboço de uma (necessária) sistematização

JOÃO VILAS BOAS PINTO

O regime jurídico do planeamento florestal e a sua execução: uma breve abordagem

BRUNO MIGUEL MACHADO e MAURO GABRIEL

Questão Atual | Qual o conceito de reabilitação de edifícios que releva para efeitos da verba 2.23 do Código do IVA?

FERNANDA PAULA OLIVEIRA

Informação de Jurisprudência – Janeiro/Março de 2026

JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, JORGE SANTOS, PAULO NOGUEIRA DA COSTA, PEDRO MARCHÃO MARQUES, NUNO COUTINHO e PAULA DE FERREIRINHA LOUREIRO

Vida da AEDREL

Revista dos Municípios n.º 31 (janeiro-junho de 2026)

O poder local e regional nos Países Baixos: breves notas a propósito de uma missão de observação eleitoral

JORGE VULTOS SEQUEIRA

Câmaras municipais na internet e evolução do IPIC: da presença online à confiança digital

LUÍS MIGUEL FERREIRA, JOANA CARVALHO, MARIANA LAMEIRAS, DELFINA SOARES
e LUÍS AMARAL

Os regimentos: uma alavanca da democracia local ou um instrumento de contenção?

LUÍS DE CASTRO E SALGADO

Primeiras impressões sobre o novo artigo 69.º do RJUE (Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio)

PAULO DIAS NEVES

A Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas e outras coisas mais: um contributo para a sua coerência e proporcionalidade económica

PEDRO MOTA E COSTA

Vida da ANAM

REVISTA DAS FREGUESIAS

NÚMERO

27

Nota de abertura	5
Freguesias: um bem necessário, no passado, no presente e no futuro.....	7
Tiago Serrão Bruno Pereira	
Porque temos freguesias em Portugal?	11
António Cândido de Oliveira	
Relações contratuais "proibidas"	19
Carlos José Batalhão	
Sistema de governo das freguesias: a eleição dos vogais da junta de freguesia, um problema a que urge dar soluções.....	29
Maria José L. Castanheira Neves	
Informações e curiosidades.....	43
Mateus Arezes Neiva	
Resumos	51

ISSN 2183-959X

