

ASSUNTO:	Impasse na eleição dos vogais da junta. Exercício do mandato de Presidente da Junta de Freguesia em regime de permanência (tempo inteiro).
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_11390/2026
Data:	17.09.2026

Pela União de Freguesias é solicitada a emissão de parecer jurídico que esclareça a seguinte facticidade, que se transcreve nas partes relevantes:

- 1. A União das Freguesias (...), conta com 6 065 eleitores inscritos, (...).*
- 2. A freguesia ocupa uma área de 7,569 km².*
- 3. Não se encontram, por conseguinte, preenchidos os pressupostos demográficos ou territoriais do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 169/99, pelo que o exercício do mandato em regime de tempo inteiro suportado pelo Orçamento do Estado não está ao alcance do presidente desta junta.*
- 4. Realizaram-se eleições autárquicas em 12 de outubro de 2025, na sequência das quais o cidadão que encabeçou a lista mais votada para a assembleia de freguesia assumiu as funções de presidente da junta de freguesia, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99.*
- 5. A eleição dos vogais da junta de freguesia, ocorrida na primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia, foi anulada por sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal (...), confirmada por acórdão do Tribunal Central Administrativo (...).*
- 6. Na sessão da assembleia de freguesia de (...) agosto de 2026, a proposta de vogais apresentada pelo presidente da junta não obteve aprovação - nem em votação por lista, nem em votação nome a nome -, tendo sido rejeitada por 6 votos a favor e 7 votos contra. A sessão foi subsequentemente suspensa, não se encontrando ainda concluída, (...). Não foram, até ao momento, eleitos vogais para o mandato em curso.*
- 7. Em consequência da anulação e da subsequente rejeição, e por força da regra de precedência entre a eleição dos vogais da junta e a eleição da mesa da assembleia de freguesia, esta última também se não encontra eleita.*
- 8. O mandato do presidente da junta de freguesia não foi afectado por qualquer daquelas vicissitudes, mantendo-se este em funções por legitimação eleitoral directa, ao abrigo do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99.*
- 9. A junta de freguesia mantém-se, não obstante, regularmente constituída. A substituição dos vogais opera-se exclusivamente por eleição da assembleia de freguesia, sob proposta do presidente da junta,*

nos termos do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 169/99, preenchendo-se a vaga de vogal através de nova eleição por aquele órgão, conforme a alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º do mesmo diploma. Não se tendo realizado essa eleição, não houve substituição legal, pelo que os vogais eleitos no mandato anterior se mantêm em funções por força do princípio da continuidade do mandato consagrado no artigo 80.º da Lei n.º 169/99, nos termos do qual os titulares dos órgãos das autarquias locais servem pelo período do mandato e mantêm-se em funções até serem legalmente substituídos.

10. Diversamente sucede quanto à assembleia de freguesia. Os seus membros foram eleitos por sufrágio directo e universal em 12 de outubro de 2025 e encontram-se investidos nos respectivos mandatos, tendo, quanto a eles, operado a substituição legal dos titulares do mandato anterior. O que não teve lugar foi a eleição da mesa daquele órgão, cuja realização a lei faz preceder da eleição dos vogais da junta.

11. Não foi até à presente data tomada qualquer opção quanto ao regime de exercício do mandato do presidente da junta, que se encontra em regime de não permanência.

(...)

16. Sucede que, na situação concreta desta autarquia (...), o exercício do mandato em regime de tempo inteiro apenas é admissível ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 169/99, conjugada com o n.º 6 do mesmo artigo, isto é, com a remuneração e encargos remanescentes assegurados pelo orçamento próprio da freguesia e dentro do limite de 12 % do valor total geral da receita constante na conta de gerência do ano anterior e do valor inscrito no orçamento em vigor.

17. Daqui decorre que, ao contrário do que sucederia numa freguesia abrangida pelo n.º 2 do artigo 27.º, o acesso ao tempo inteiro depende cumulativamente de uma proposta da junta de freguesia e de uma deliberação de verificação da assembleia de freguesia.

18. Quanto ao primeiro requisito, entende esta autarquia que nada obsta à sua satisfação: a junta de freguesia encontra-se regularmente constituída, pelos motivos expostos no ponto 9, e dispõe de plena capacidade deliberativa. Quanto ao segundo, subsiste a dificuldade decorrente de não se encontrar eleita a mesa da assembleia de freguesia. É a confirmação daquele entendimento e o esclarecimento desta dificuldade que constituem o objecto da presente consulta.

Questões submetidas a parecer:

(...)

1. Sendo o exercício do mandato em regime de tempo inteiro, nesta freguesia, acessível apenas ao abrigo da alínea b) do n.º 3 e do n.º 6 do artigo 27.º da Lei n.º 169/99, constituem a proposta da junta de freguesia e a deliberação de verificação da assembleia de freguesia, previstas na alínea q) do n.º 1 do artigo 9.º do RJAL, requisitos de validade ou meras condições de eficácia da decisão do presidente? Pode a decisão produzir efeitos antes de uma ou de outra?

2. Confirma-se o entendimento de que, não se tendo operado a substituição de vogais prevista no n.º 2 do artigo 24.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 169/99, os vogais eleitos no mandato anterior se mantêm em funções ao abrigo do artigo 80.º do mesmo diploma, integrando validamente a junta de

freguesia, que dispõe, por isso, de plena capacidade deliberativa - designadamente para aprovar a proposta a que se refere a alínea q) do n.º 1 do artigo 9.º do RJAL?

3. Não se encontrando eleita a mesa da assembleia de freguesia, a quem compete convocar e presidir à sessão daquele órgão destinada à verificação prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 9.º do RJAL?

4. Considerando que a deliberação da assembleia de freguesia não reveste carácter autorizativo mas meramente verificativo, obsta em definitivo ao exercício do mandato em regime de tempo inteiro a circunstância de aquele órgão não deliberar - seja por rejeição da proposta, seja por impossibilidade de reunir? Existe algum mecanismo de suprimento?

5. A partir de que momento produz efeitos a opção pelo regime de meio tempo ou de tempo inteiro? Em particular, ocorrendo a verificação pela assembleia de freguesia em momento posterior ao da decisão do presidente, há lugar ao pagamento de remunerações com retroactivos reportados à data da decisão?

6. Para efeitos da caracterização dos eleitos locais no Portal Autárquico, constitui documento idóneo comprovativo da decisão de atribuição do regime a acta da reunião da junta de freguesia composta pelo presidente e pelos vogais mantidos em funções ao abrigo do artigo 80.º da Lei n.º 169/99?

7. Pode o presidente da junta, ao abrigo do n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 169/99, atribuir a um dos restantes membros da junta o exercício das suas funções em regime de meio tempo, sendo esse membro um vogal mantido em funções ao abrigo do artigo 80.º da mesma lei?"

Cumpre, pois, informar:

I

A questão do impasse na eleição dos vogais da junta e da situação da governação da autarquia durante esse período, foi já objeto de análise por parte desta Unidade de Serviços, nomeadamente no Parecer com a referência n.º INF_USJAAL_CG_8647/2026, de 20.07.2026, onde se referiu o seguinte:

"A primeira reunião de funcionamento da assembleia de freguesia, realiza-se imediatamente a seguir à instalação dos órgãos da freguesia e tem como finalidade a eleição dos vogais da junta de freguesia e dos membros da mesa da assembleia.

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

Cabe exclusivamente ao futuro presidente da junta, e só a ele propor, de entre os membros da assembleia de freguesia (que acabaram de ser investidos no mandato), os vogais que vão integrar a junta e que são

eleitos pelo plenário - conforme resulta inequivocamente das disposições conjugadas dos artigos 24.º/2 e 9.º/1 da Lei n.º 169/99.

Contudo, enquanto não forem eleitos todos os vogais que devem integrar a junta de freguesia, o órgão executivo da freguesia não está constituído, pelo que não podem ser normalmente exercidas as respetivas competências previstas na lei, com as naturais consequências que isso implica ao nível da governabilidade da autarquia.

Ao que acresce que os atos previstos no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 169/99 têm natureza imperativa e a constituição da assembleia de freguesia em definitivo só ocorre depois de constituído o órgão executivo (concluída que esteja a eleição dos vogais): “só após ter sido concluído o ato de eleição de todos os vogais da junta de freguesia é que se pode proceder à recomposição do órgão deliberativo, uma vez que é apenas nesse momento que está constituída a junta de freguesia e os membros da assembleia de freguesia que passam a integrar o órgão executivo - onde se inclui o cidadão que encabeçou a lista mais votada para a assembleia (enquanto presidente da junta) - deixam de ser membros efetivos do órgão deliberativo e ocorrem as respetivas vagas.”

Como tal, é da responsabilidade do aqui consulente apresentar tantas propostas quantas as necessárias para ultrapassar um eventual impasse que surja na eleição dos vogais da junta de freguesia.

Quando as propostas de vogais apresentadas pelo futuro presidente da junta não conseguirem a aprovação da assembleia de freguesia, está-se perante um impasse na eleição dos vogais da junta de freguesia.

No entanto, conforme entendem estes serviços da CCDR NORTE, só quando se tenham esgotado todas as possibilidades de eleição dos vogais da nova junta de freguesia é que existe um verdadeiro problema de governabilidade da autarquia.

A circunstância de o consulente (enquanto cidadão que encabeçou a lista mais votada para a assembleia de freguesia) não ter logrado que as propostas de vogais que submeteu a sufrágio pelo plenário do órgão deliberativo, aquando da primeira reunião de funcionamento, tivessem sido aprovadas, implica que, antes de mais, deverá continuar procurar alcançar os necessários consensos e articulação com os diferentes grupos de eleitos locais da assembleia de freguesia, no sentido de apresentar uma proposta que consiga alcançar a aprovação da maioria dos votos expressos.

(...)

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

Por “atos correntes e inadiáveis”, os únicos que podem ser praticados pelos órgãos da autarquia neste período de gestão limitada, entendem-se aqueles “que visem executar deliberações anteriores ou que se

consubstanciem na assunção de competências que não envolvam a disposição do património ou a definição de novas políticas ou estratégias, mas apenas o cumprimento dos planos já aprovados.”

Sobre o alcance e especificidades daquele regime da Lei n.º 47/2005, remetemos para a Nota técnica sobre o “Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares” reeditada pela CCDR NORTE no Flash Jurídico de outubro de 2025¹.

Conforme amplamente divulgado por estes serviços, a propósito desta problemática do impasse na eleição dos vogais da junta e da necessidade da sua rápida solução, defendem estes serviços que “[afigura-se] como absolutamente urgente e impreterível que, por parte de todos os eleitos da assembleia de freguesia, com especial responsabilidade do futuro presidente da junta na dinamização desse envolvimento, exista um efetivo esforço de articulação e harmonização para chegar a um consenso que permita garantir a eleição dos vogais, pois só assim será possível que os órgãos da autarquia comecem a funcionar normalmente, o que se demonstra fundamental à luz do princípio do interesse público.”

II

Relativamente às consequências e possíveis hipóteses de resolução do impasse na eleição dos vogais da junta, atente-se, ainda, no que se encontra explicado na Pergunta Frequente n.º 2 do “Guia Prático sobre Instalação dos Órgãos Autárquicos” publicado pela CCDR Norte, I.P.²:

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

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

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

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

¹ Acessível em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/Notat%C3%A9cnica_RegimeGest%C3%A3oLimitadaOAL_Reedi%C3%A7%C3%A3o_outubro25.pdf

² https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/GuiaPr%C3%A1ticoInstalacao_organos%20autarquicos_Edi%C3%A7%C3%A3orevistaatualizada_outubro25.pdf

Na ausência de uma solução legal para o efeito (que não foi contemplada no atual Regime Jurídico das Autarquias Locais, apesar de se tratar de uma situação recorrente nos períodos pós-eleitorais), só é dado apelar, tendo em conta o princípio da prossecução do interesse público, a um entendimento entre as forças presentes na assembleia que permita eleger os vogais da junta de freguesia e, nessa medida, contribuir para o regular funcionamento dos órgãos autárquicos.

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

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

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

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

Entretanto, a questão da governação da junta de freguesia é mais complexa e não existindo normativo legal que solucione o problema da governação da junta de freguesia, nestas situações em que se esgotem todas as possibilidades de eleição dos vogais da nova junta de freguesia, admitimos que seja defensável chamar à colação o princípio da continuidade do mandato, permitindo-se que a governação da junta seja assumida pelo Presidente (ou seja, pelo cidadão que encabeça a lista mais votada no sufrágio para a assembleia de freguesia e que, a partir da instalação deste órgão se «converte» em presidente da junta de freguesia) e pelos vogais que integravam a anterior junta de freguesia (i.e. que exerceram o respetivo mandato na sequência das eleições para o órgãos das autarquias imediatamente anteriores), e que se devem manter em funções até que sejam legalmente substituídos, com base no disposto no artigo 80.º da Lei n.º 169/99 (que institui o princípio da continuidade do mandato).

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

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

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

III

Dessa forma, enquanto não forem eleitos todos os vogais que devem integrar a junta de freguesia, o órgão executivo da freguesia ainda não está constituído, e a assembleia de freguesia também ainda não se encontra em pleno funcionamento regular, pelo que as competências dos órgãos representativos desta autarquia não podem ser normalmente exercidas.

Neste período aplica-se o estabelecido no artigo 2.º da Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, ficando os órgãos da freguesia em regime de gestão limitada, o que significa que a gestão executiva da autarquia se encontra circunscrita à prática dos “atos correntes e inadiáveis”.

Assim, o cidadão que encabeça a lista mais votada para a assembleia de freguesia, conjuntamente com os vogais da anterior junta (que se mantêm especialmente em exercício até serem substituídos, por força do “princípio da continuidade do mandato” - previsto no artigo 80.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro ³)

³ Lei que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Declaração de Retificação n.º 4/2002, de 06 de fevereiro, pela Declaração de Retificação n.º 9/2002, de 05 de março, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 69/2021, de 20 de outubro.

só podem ser chamados a praticar os atos que sejam, cumulativamente, correntes e inadiáveis, em respeito do determinado no referenciado artigo 2.º da Lei n.º 47/2005.

Pelo que, tendo em consideração o supra exposto, e não se encontrando devidamente constituídos os órgãos da freguesia, não será legalmente admissível que se proceda à proposta e/ou deliberação tendente a permitir a opção pelo exercício do mandato do presidente da junta de freguesia em regime de tempo inteiro, com os inerentes encargos suportados pelo orçamento da freguesia, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e da alínea q) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) ⁴, resultando dessa forma prejudicadas as demais questões suscitadas.

⁴ Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 01 de novembro, pela Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro, pela Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro, pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro.