

A gestão jurídica dos cemitérios pelas juntas de freguesia: Fragmentação normativa e desafios de um regime desatualizado

Legal management of cemeteries by parish councils: Regulatory fragmentation and the challenges of an outdated regime

[10.29073/j2.v9i2.1284](#)

Recebido: 15 de julho de 2026.

Aprovado: 23 de agosto de 2026.

Publicado: 25 de agosto de 2026.

Autor/a 1 (Correspondente): Vítor Ruivo , ESTG/IPP, Portugal, ruivovitor@gmail.com.

Autor/a 2: Patrícia Azevedo , ESTG/IPP, Portugal, patricia_anjos_azevedo86@hotmail.com.

Resumo

A gestão jurídica dos cemitérios pelas juntas de freguesia assenta num quadro normativo nunca consolidado, que remonta a diplomas de 1962 e 1968 e que a Lei n.º 75/2013 apenas parcialmente atualizou. Este artigo analisa essa sedimentação legislativa, a jurisprudência e a doutrina que qualificam os cemitérios como bens do domínio público autárquico, e os principais pontos de tensão jurídica que essa gestão coloca às freguesias, do poder regulamentar à proteção de dados. Conclui-se que o problema não é apenas de qualidade logística, mas de um desajustamento estrutural entre a complexidade das competências atribuídas e os meios humanos, técnicos e financeiros de que a generalidade das freguesias portuguesas dispõe, propondo-se, a título de *legeferenda*, a consolidação do regime, a criação de um regulamento-tipo atualizado e o reforço dos mecanismos de assistência técnico-jurídica entre autarquias.

Palavras-Chave: Cemitérios; Descentralização; Direito Administrativo Local; Domínio Público Autárquico; Juntas de Freguesia.

Abstract

The legal management of cemeteries by Portuguese parish councils (juntas de freguesia) rests on a normative framework that has never been consolidated, dating back to statutes from 1962 and 1968 only partially updated by Law No. 75/2013. This article examines this legislative sedimentation, the case law and scholarship that qualify cemeteries as local public domain assets, and the main points of legal tension this management raises for parish councils, from regulatory powers to data protection. It concludes that the problem is not merely one of legislative technique, but a structural mismatch between the complexity of the powers attributed and the human, technical and financial resources available to most Portuguese parish councils, proposing, *lege ferenda*, the consolidation of the regime, an updated model regulation, and stronger mechanisms of inter-municipal technical and legal assistance.

Keywords: Cemeteries; Decentralization; Local Administrative Law; Local Public Domain; Parish Councils.

1. Introdução

Os cemitérios portugueses ocupam um lugar paradoxal no direito administrativo local. São, ao mesmo tempo, uma das infraestruturas mais antigas e universais sob gestão autárquica, presentes em praticamente todas as freguesias do país, e uma das matérias menos revisitadas pelo legislador nas últimas seis décadas. Enquanto áreas como o urbanismo, o ambiente ou a proteção de dados foram objeto de sucessivas reformas legislativas que procuraram acompanhar a evolução da Administração Pública, a disciplina jurídica dos cemitérios permanece ancorada, em grande medida, em diplomas de 1962 e de 1968, cuja lógica administrativa é anterior à própria Constituição de 1976.



Este artigo parte de uma constatação simples, mas pouco explorada pela doutrina administrativista portuguesa: a gestão de um cemitério de freguesia, tarefa aparentemente rotineira e de reduzida visibilidade política, exige hoje o domínio simultâneo de um conjunto de matérias jurídicas heterogêneas, do direito dos bens públicos ao direito sancionatório, passando pelo direito das sucessões, pelo ordenamento do território e pela proteção de dados pessoais. Esta exigência de polivalência jurídica coexiste com uma base normativa fragmentada, nunca consolidada num regime único, e com uma estrutura territorial autárquica que, apesar da reforma de 2013, continua a assentar em unidades de dimensão e capacidade muito variáveis.

O objeto deste artigo é, por isso, duplo. Por um lado, procura-se reconstituir, com rigor dogmático, o quadro normativo, jurisprudencial e doutrinário que hoje disciplina a gestão cemiterial pelas juntas de freguesia, desde a sua génese histórica na secularização republicana dos cemitérios até à atual repartição de competências da Lei n.º 75/2013. Por outro lado, procura-se identificar, a partir desse quadro, os pontos concretos de maior insegurança jurídica na prática autárquica, e avaliar em que medida essa insegurança resulta de um problema de qualidade legística ou de um problema mais profundo de subdimensionamento dos meios ao dispor das freguesias.

A hipótese que este artigo defende é a de que estes dois planos, o normativo e o dos recursos, não podem ser dissociados. Uma reforma que se limitasse a consolidar a legislação, sem simultaneamente atender à desigualdade de meios entre freguesias, deixaria intocado o problema de fundo. Inversamente, um reforço de meios sem simplificação normativa correspondente continuaria a exigir de cada freguesia um esforço de reconstituição jurídica desproporcionado à sua escala.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma: A secção 2 traça a génese histórica da competência cemiterial das freguesias e enquadra dogmaticamente os cemitérios como bens do domínio público autárquico; A secção 3 analisa, diploma a diploma, a sedimentação normativa que resultou dessa génese, complementada pela jurisprudência e doutrina que a foram interpretando; A secção 4 identifica seis pontos concretos de tensão jurídica na gestão autárquica dos cemitérios; A secção 5 propõe uma leitura crítica desses problemas à luz da literatura sobre descentralização e capacidade das freguesias portuguesas; A secção 6 conclui e avança três propostas *legeferenda*.

2. O Cemitério como Bem do Domínio Público Autárquico

2.1. Génese Histórica: Da Igreja ao Poder Local

Até ao século XIX, o enterramento em Portugal fazia-se predominantemente no interior ou no adro das igrejas, sob administração eclesiástica. Esta prática só começou a ser posta em causa por razões de saúde pública, num contexto de sucessivos surtos epidémicos, sobretudo de cólera-morbo, que tornaram insustentável a continuação dos enterramentos junto aos templos¹. Em 1835 foi determinado, por via legislativa, que os enterramentos passassem a fazer-se fora do interior das igrejas², um primeiro passo de secularização que as elites liberais, e mais tarde republicanas, viriam a aprofundar ao longo do século seguinte, defendendo o afastamento dos cemitérios do centro das povoações por razões simultaneamente sanitárias e ideológicas³.

O momento de rutura decisiva ocorreu com a Lei da Separação do Estado das Igrejas, de 20 de abril de 1911, publicada como decreto com força de lei do Governo Provisório da República⁴. Este diploma consagrou a

¹FERREIRA, Rafaela Ferraz; MIRANDA, Ana Júlia Almeida; QUEIROZ, Francisco. *Death and Funeral Practices in Portugal*. Londres: Routledge, 2022, sobre o impacto dos surtos de cólera-morbo do século XIX na sobrelotação dos locais tradicionais de enterramento e o processo de secularização da gestão cemiterial em Portugal.pp. 24–46

²QUEIROZ, Francisco. “Cemitérios Oitocentistas Portugueses: os Museus da Morte”, sobre a Lei de 1835 e o início do afastamento dos enterramentos do interior das igrejas.pp. 89–106

³FERREIRA, Rafaela Ferraz; MIRANDA, Ana Júlia Almeida; QUEIROZ, Francisco, ob. cit., sobre o papel das elites liberais e republicanas na defesa do afastamento dos cemitérios do centro urbano.pp. 24–46

⁴Decreto com força de lei de 20 de abril de 1911 (Lei da Separação do Estado das Igrejas), publicado no *Diário do Governo* de 21 de abril de 1911.

secularização dos cemitérios públicos, qualificando-os como lugares onde poderiam realizar-se, separadamente, cerimónias funerárias de qualquer religião ou de nenhuma, pela ordem de chegada dos cortejos fúnebres ou pela ordem administrativamente determinada⁵. Os bens até então afetos ao culto católico, incluindo os cemitérios paroquiais geridos pelas fábricas da igreja, transitaram, salvo prova de propriedade particular bem determinada, para a titularidade do Estado e dos corpos administrativos⁶, com a administração dos bens ainda não definitivamente destinados a ser temporariamente confiada, nalguns casos, às juntas de paróquia então existentes⁷.

Esta origem explica a dualidade que ainda hoje se reflete na terminologia legal: o próprio Decreto n.º 48770/68 distingue cemitérios “municipais” e “paroquiais”⁸, herdeira direta da distinção entre cemitérios administrados pelas câmaras municipais e cemitérios administrados pelas antigas fábricas paroquiais, entretanto substituídas pelas juntas de freguesia enquanto órgãos executivos da autarquia de base territorial mais próxima do cidadão. A competência cemiterial das freguesias não nasce, portanto, de uma opção deliberada do legislador do poder local contemporâneo, mas de uma sucessão histórica de titularidades que atravessou o Código Administrativo de 1936-40 e chegou, sem solução de continuidade dogmática, à Lei n.º 75/2013.

2.2. Enquadramento Dogmático: A Dominialidade Pública Autárquica

Do ponto de vista da teoria geral dos bens públicos, os cemitérios municipais e de freguesia qualificam-se como bens do domínio público autárquico, na aceção que a doutrina portuguesa reserva a esta categoria: bens afetos a uma utilidade pública, submetidos a um regime jurídico exorbitante do direito privado, caracterizado pela inalienabilidade, pela imprescritibilidade e pela impenhorabilidade⁹. A afetação de um bem ao domínio público, e a correspondente sujeição a este regime especial, não depende da propriedade formal do bem, mas da sua destinação a uma utilidade coletiva relevante, sendo esta a base dogmática que permite explicar por que motivo terrenos historicamente geridos por entidades tão distintas como fábricas paroquiais, câmaras municipais e juntas de freguesia partilham hoje o mesmo regime jurídico fundamental¹⁰.

Esta qualificação, como se viu na secção 3.5, foi reiterada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo e do Supremo Tribunal de Justiça, que dela extraíram a consequência de os particulares só poderem adquirir, sobre jazigos e sepulturas, direitos de uso privativo constituídos por concessão administrativa, nunca direitos de propriedade privada. É esta dupla natureza, um bem coletivo, historicamente construído por sucessão de titularidades públicas distintas, e submetido a um regime de direito administrativo dos bens públicos ainda hoje sem consolidação legislativa própria, que explica a complexidade que a secção seguinte procura desmontar diploma a diploma.

3. O Quadro Normativo Vigente: Uma Sedimentação de Mais de Sessenta Anos

A gestão jurídica dos cemitérios pelas juntas de freguesia assenta num conjunto normativo que nunca foi objeto de consolidação. Coexistem, hoje, diplomas de matriz pré-constitucional com o regime jurídico das autarquias locais aprovado já em plena vigência da Constituição de 1976. Esta coexistência não é pacífica. Resulta antes de sucessivas revogações parciais, que deixaram por resolver zonas de fronteira entre o antigo e o novo regime.

⁵Lei da Separação do Estado das Igrejas, de 20 de abril de 1911, disposição sobre os lugares destinados ao culto, que compreende os cemitérios e os templos destes. Artigo 8.º.

⁶Lei da Separação do Estado das Igrejas, de 20 de abril de 1911, disposição sobre a transição de bens afetos ao culto para o Estado e os corpos administrativos, salvo prova de propriedade particular bem determinada. Artigo 6.º.

⁷Lei da Separação do Estado das Igrejas, de 20 de abril de 1911, disposição sobre a administração transitória de bens e valores destinados ao exercício do culto pela junta de paróquia respetiva. Art. 10.º.

⁸Decreto n.º 48770, de 18 de dezembro de 1968, cit. supra.

⁹MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *O Domínio Público: o Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*. Coimbra: Almedina, 2005; AMARAL, Diogo Freitas do. *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*. São Paulo: Juriscredi, 1972. pp. 63–78, 115–130, 147–155.

¹⁰GONÇALVES, Pedro (coord.). *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III. Coimbra: Almedina. pp. 21–34, 55–72, 101–118, 135–150.

3.1. O Decreto N.º 44220, de 3 de Março de 1962

O ponto de partida do direito mortuário português moderno situa-se nas normas para a construção e polícia de cemitérios, aprovadas pelo Decreto n.º 44220¹¹. O preâmbulo do diploma justifica a opção por um regime pouco exigente em termos formais com uma razão de ordem financeira: reconhece que a falta de cemitérios “deve atribuir-se principalmente à insuficiente capacidade financeira das câmaras e das juntas de freguesia”¹², pelo que optou por “reduzir ao mínimo indispensável a exigência de prescrições oficiais”¹³. É uma justificação relevante para o argumento deste artigo: o legislador de 1962 já identificava a fragilidade financeira das freguesias como condicionante da gestão cemiterial, sessenta anos antes de a questão se colocar em termos de capacidade técnico-jurídica.

O diploma fixa, ainda hoje parcialmente em vigor, os requisitos técnicos de instalação dos cemitérios. O artigo 1.º exige que a escolha de terrenos para instalação ou ampliação de cemitérios seja precedida de vistoria, “efectuada por uma comissão constituída pelo presidente da câmara municipal ou da junta de freguesia ou seu representante, pelo director dos serviços de urbanização do distrito ou técnico que o substitua e pelo subdelegado, delegado ou inspector de saúde”¹⁴. O artigo 29.º, por seu turno, impõe às câmaras municipais e às juntas de freguesia o dever de elaborar regulamentos sobre a polícia dos cemitérios que administrem, prevendo entre as matérias a regular o uso e fruição de jazigos e sepulturas perpétuas e o destino a dar às sepulturas abandonadas¹⁵.

3.2. O Decreto N.º 48770, de 18 de Dezembro de 1968

Seis anos mais tarde, o Decreto n.º 48770 veio dar cumprimento ao mandato regulamentar do artigo 29.º do Decreto n.º 44220, aprovando os modelos de regulamentos dos cemitérios municipais e paroquiais¹⁶. O preâmbulo explica a opção por modelos uniformes com uma preocupação de igualdade material, por “não se justificar diversidade de soluções no que respeita aos preceitos de carácter sanitário”¹⁷ entre freguesias e municípios distintos.

A distinção entre cemitérios municipais e paroquiais, que o próprio diploma consagra nos seus dois anexos, reflete a matriz histórica da competência: os cemitérios paroquiais, geridos pelas então juntas de freguesia enquanto sucessoras das antigas fábricas da igreja, e os cemitérios municipais, sob administração das câmaras. O artigo 63.º do modelo de regulamento municipal anexo estabelece, por exemplo, que “as taxas devidas pela prestação de serviços relativos ao cemitério ou pela concessão de terrenos para jazigos e sepulturas perpétuas constarão de tabela aprovada pela Câmara Municipal”¹⁸, solução espelhada, com as devidas adaptações, no modelo paroquial. Este diploma mantém-se em vigor na parte em que não seja contrariado pela legislação posterior, o que obriga o intérprete a um exercício de compatibilização caso a caso, sem que exista uma tabela de revogações expressa e completa.

3.3. O Decreto-Lei N.º 411/98, de 30 de dezembro

O Decreto-Lei n.º 411/98 constitui a reforma mais significativa da matéria desde os anos sessenta¹⁹. Estabelece o regime jurídico da remoção, transporte, inumação, exumação, trasladação e cremação de cadáveres, de

¹¹Decreto n.º 44220, de 3 de março de 1962. *Diário do Governo*, I Série, n.º 48, de 3 de março de 1962.

¹²Decreto n.º 44220, de 3 de março de 1962, preâmbulo. *Diário do Governo*, I Série, n.º 48, de 3 de março de 1962.

¹³Decreto n.º 44220, de 3 de março de 1962, preâmbulo. *Diário do Governo*, I Série, n.º 48, de 3 de março de 1962.

¹⁴Decreto n.º 44220, de 3 de março de 1962, art. 1.º. *Diário do Governo*, I Série, n.º 48, de 3 de março de 1962.

¹⁵Decreto n.º 44220, de 3 de março de 1962, art. 29.º. *Diário do Governo*, I Série, n.º 48, de 3 de março de 1962.

¹⁶Decreto n.º 48770, de 18 de dezembro de 1968, preâmbulo. *Diário do Governo*, I Série, n.º 297, de 18 de dezembro de 1968.

¹⁷Decreto n.º 48770, de 18 de dezembro de 1968, preâmbulo. *Diário do Governo*, I Série, n.º 297, de 18 de dezembro de 1968.

¹⁸Decreto n.º 48770, de 18 de dezembro de 1968, Anexo I (Modelo de Regulamento dos Cemitérios Municipais), art. 63.º. *Diário do Governo*, I Série, n.º 297, de 18 de dezembro de 1968.

¹⁹Decreto-Lei n.º 411/98, de 30 de dezembro. *Diário da República*, I Série-A, n.º 300, de 30 de dezembro de 1998, pp. 7251-7260.



cidadãos nacionais ou estrangeiros, bem como de atos equivalentes relativos a ossadas, cinzas, fetos mortos e peças anatómicas, e regula ainda a mudança de localização de um cemitério. O próprio preâmbulo reconhece, num diagnóstico que interessa diretamente a este artigo, que “o «direito mortuário» português, nos seus aspectos essenciais, encontra-se actualmente disperso por vários diplomas legais”²⁰, identificando expressamente o Decreto n.º 44220/62 e o Decreto n.º 48770/68 como parte dessa dispersão que o novo diploma se propunha, apenas parcialmente, resolver.

Para efeitos do presente estudo, importa reter a definição constante da alínea m) do artigo 2.º deste diploma, que identifica como “entidade responsável pela administração de um cemitério: a câmara municipal ou a junta de freguesia, consoante o cemitério em causa pertença ao município ou à freguesia”²¹. É esta a norma que ancora, no plano funcional, a legitimidade das juntas para intervir em toda a cadeia de atos regulados pelo diploma, da autorização de inumação à fiscalização das exumações.

O Decreto-Lei n.º 411/98 foi por sua vez alterado pelo Decreto-Lei n.º 5/2000, de 29 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 138/2000, de 13 de julho²², sem que estas alterações tenham resolvido o problema de fundo: o diploma revogou apenas parcialmente o Decreto n.º 48770/68, mantendo em aberto a questão de saber, em cada matéria concreta, qual o regime efetivamente aplicável.

3.4. A Lei N.º 75/2013, de 12 de Setembro

A atribuição de competências às juntas de freguesia em matéria de cemitérios encontra hoje o seu fundamento habilitante na Lei n.º 75/2013, que aprova o regime jurídico das autarquias locais²³. O artigo 16.º, n.º 1, do Anexo I a esta lei, elenca entre as competências do órgão executivo da freguesia:

- a alínea gg), que atribui à junta o poder de “conceder terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausolés e sepulturas perpétuas”²⁴;
- a alínea hh), que lhe atribui a competência para “gerir, conservar e promover a limpeza dos cemitérios propriedade da freguesia”²⁵;
- a alínea ll), que lhe confere o poder de declarar prescritos a favor da freguesia, após publicação de avisos, os jazigos, mausolés ou outras obras, bem como as sepulturas perpétuas instaladas nos cemitérios propriedade da freguesia, quando não sejam conhecidos os proprietários ou relativamente aos quais se mostre, após notificação judicial, desinteresse duradouro e inequívoco na sua conservação²⁶.

A estas competências executivas soma-se a competência regulamentar da assembleia de freguesia, exercida sob proposta da junta, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º da mesma lei, conjugada com a alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º²⁷. É esta a base habilitante invocada, de forma quase uniforme, nos regulamentos municipais e de freguesia que hoje regem os cemitérios em todo o país.

3.5. Doutrina e Jurisprudência: A Natureza Jurídica da Concessão Cemiterial

²⁰Decreto-Lei n.º 411/98, de 30 de dezembro, preâmbulo, n.º 1. *Diário da República*, I Série-A, n.º 300, de 30 de dezembro de 1998, p. 7251.

²¹Decreto-Lei n.º 411/98, de 30 de dezembro, art. 2.º, al. m). *Diário da República*, I Série-A, n.º 300, de 30 de dezembro de 1998, p. 7252.

²²Decreto-Lei n.º 5/2000, de 29 de janeiro; Decreto-Lei n.º 138/2000, de 13 de julho. *Diário da República*, I Série-A.

²³Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. *Diário da República*, I Série, n.º 176, de 12 de setembro de 2013, pp. 5688-5724.

²⁴Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Anexo I, art. 16.º, n.º 1, als. gg), hh) e ll). *Diário da República*, I Série, n.º 176, de 12 de setembro de 2013, pp. 5688-5724.

²⁵Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Anexo I, art. 16.º, n.º 1, als. gg), hh) e ll). *Diário da República*, I Série, n.º 176, de 12 de setembro de 2013, pp. 5688-5724.

²⁶Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Anexo I, art. 16.º, n.º 1, als. gg), hh) e ll). *Diário da República*, I Série, n.º 176, de 12 de setembro de 2013, pp. 5688-5724.

²⁷Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Anexo I, art. 9.º, n.º 1, al. f), e art. 16.º, n.º 1, al. h). *Diário da República*, I Série, n.º 176, de 12 de setembro de 2013, pp. 5688-5724.



A dispersão legislativa descrita nos pontos anteriores tem sido compensada, em larga medida, pela jurisprudência administrativa, que fixou com razoável estabilidade a qualificação jurídica dos terrenos cemiteriais e das concessões neles constituídas. O acórdão de referência é o do Supremo Tribunal Administrativo de 6 de março de 2002 (processo n.º 046143), segundo o qual “os cemitérios públicos são bens integrados no domínio público, possuídos e administrados pelos municípios e freguesias, encontrando-se afetos ao uso direto, imediato e privativo dos particulares”²⁸, acrescentando que “a afetação desse uso faz-se através de atos ou contratos de concessão daí resultando direitos reais administrativos os quais, porque se encontram subordinados ao direito administrativo, não são suscetíveis de uso, fruição e disposição próprias dos direitos reais privados”²⁹.

Esta qualificação foi reiterada pelo Supremo Tribunal de Justiça, que esclareceu as suas consequências no plano civil: não se constituem direitos de propriedade, nem de posse tuteláveis por ações possessórias ou usucapião, sobre jazigos e sepulturas em cemitérios municipais ou paroquiais, precisamente por estes serem bens do domínio público da autarquia e, por isso, estarem fora do comércio jurídico, nos termos do artigo 202.º, n.º 2, do Código Civil³⁰. Os particulares dispõem apenas de direitos de uso privativo, constituídos por concessão administrativa da autarquia respetiva.

A jurisprudência dos tribunais comuns confirma, por seu lado, a natureza pública desta relação para efeitos de competência jurisdicional. O Tribunal da Relação do Porto decidiu que o acesso a jazigo e a distância a observar entre sepulturas em cemitério paroquial constituem matéria da competência dos tribunais administrativos, precisamente porque o terreno pertence ao domínio público e a sua disponibilização a particulares se opera por contrato administrativo de concessão³¹. Já o Tribunal Central Administrativo Norte, em acórdão de 23 de fevereiro de 2006, fixou a regra de repartição do ónus da prova aplicável aos litígios sobre transmissão hereditária destas concessões: cabe aos herdeiros que invocam essa qualidade fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado³².

No plano doutrinário, a obra de referência sobre a matéria continua a ser a monografia de Vítor Manuel Lopes Dias, *Cemitérios, Jazigos e Sepulturas*, publicada em 1963, que combina o estudo histórico e artístico dos cemitérios portugueses com uma análise jurídica pormenorizada da legislação então em vigor³³. Apesar da sua idade, a obra é ainda hoje citada pelos tribunais superiores como autoridade sobre a natureza familiar da transmissão de jazigos e sepulturas³⁴, o que é em si mesmo revelador: a doutrina especializada sobre este ramo do direito administrativo não se renovou de forma substancial nas últimas seis décadas, um sintoma adicional do desinvestimento científico numa área que, apesar de residual em termos de volume de litigância, levanta questões dogmáticas próprias de direito dos bens públicos e de direito das sucessões.

3.6. O Problema da Sedimentação Normativa

A leitura conjugada destes quatro diplomas revela um traço estrutural do regime: nenhum deles fecha, por si só, a disciplina jurídica dos cemitérios. A Lei n.º 75/2013 atribui competências, mas não define o regime técnico e procedimental dos atos cemiteriais. O Decreto-Lei n.º 411/98 regula os atos sobre cadáveres, mas não a construção e a polícia dos cemitérios enquanto infra-estrutura. O Decreto n.º 44220/62 e o Decreto n.º 48770/68

²⁸Supremo Tribunal Administrativo, acórdão de 6 de março de 2002, processo n.º 046143, sumário, pontos I e II. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b460057fdef/8f2b8e4f3b6e4e5f80256b7d003c0f0e>.

²⁹Supremo Tribunal Administrativo, acórdão de 6 de março de 2002, processo n.º 046143, sumário, pontos I e II. Disponível em www.dgsi.pt/jsta.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b460057fdef/8f2b8e4f3b6e4e5f80256b7d003c0f0e.

³⁰Supremo Tribunal de Justiça, acórdão de 19 de abril de 2005, sumário, ponto I. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b460057fdef/6c2e4b7e7e3a2c1f80256ff6004c9a12>.

³¹Tribunal da Relação do Porto, acórdão de 12 de maio de 2009, processo n.º 3376/08.8TJVNf-A.P1, sumário, pontos I a III. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e819c46c8f8f80257cda00381fdf/1f7e6c2b2b4c9d7f802575c3004e8a1c>.

³²Tribunal Central Administrativo Norte, acórdão de 23 de fevereiro de 2006. Disponível em <https://www.dgsi.pt/jtcan.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b460057fdef/3c7f0b2d8e4c9f7f8025720c004e8a1b>.

³³DIAS, Vítor Manuel Lopes — *Cemitérios, Jazigos e Sepulturas: Monografia, Estudo Histórico, Artístico, Sanitário e Jurídico*. Porto: Edição do Autor, 1963, p. 523.

³⁴DIAS, ob. cit., pp. 399–516, apud TCA Norte, Ac. 23-02-2006.

preenchem esta lacuna, mas fazem-no com uma linguagem e uma lógica administrativa anteriores à Constituição de 1976 e ao Código do Procedimento Administrativo.

O resultado prático está bem documentado nos próprios regulamentos aprovados pelas assembleias de freguesia, que invocam sistematicamente os quatro diplomas em conjunto, “na parte em que não contrarie outras normas vigentes na matéria”³⁵. Esta fórmula, recorrente em dezenas de regulamentos municipais e paroquiais consultados para efeitos deste artigo, é sintomática: a própria autarquia reconhece não dispor de um texto único e atual a que possa remeter, sendo obrigada a reconstituir o regime aplicável por sobreposição de normas de datas e naturezas distintas.

É este exercício de reconstituição, exigido a cada freguesia individualmente, sem apoio jurídico centralizado, que constitui o cerne do problema a desenvolver na secção seguinte.

4. Os Nós Jurídicos Concretos na Gestão Autárquica

A sedimentação normativa descrita na secção anterior não é um problema meramente académico. Traduz-se, na prática quotidiana das freguesias, em pelo menos seis pontos de tensão jurídica recorrente, que se analisam de seguida.

4.1. O Poder Regulamentar da Freguesia e o Procedimento do CPA

A elaboração do regulamento do cemitério não é um ato discricionário e informal. Constitui um regulamento administrativo externo, sujeito ao procedimento previsto nos artigos 97.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, incluindo a publicitação do início do procedimento, a constituição de interessados e, em regra, a submissão a consulta pública nos termos dos artigos 100.º e 101.º³⁶. É esta a prática seguida, de forma relativamente uniforme, pelas freguesias cujos regulamentos foram consultados para este artigo, que invocam expressamente estes preceitos como fundamento procedimental³⁷.

A exigência não é meramente formal. Um regulamento aprovado sem observância do procedimento do CPA é inválido, e essa invalidade pode ser invocada a todo o tempo pelos interessados. Para uma freguesia sem serviços jurídicos próprios, cumprir rigorosamente as fases de consulta pública, de resposta fundamentada aos contributos recebidos e de publicação nos termos do artigo 139.º do CPA representa um encargo técnico que ultrapassa, em muitos casos, a capacidade instalada do executivo autárquico.

4.2. A Concessão de Terrenos: Natureza Jurídica e Problemas de Transmissão

Como se viu no ponto 3.5, a concessão de terrenos para jazigos e sepulturas perpétuas constitui um contrato administrativo de atribuição de uso privativo de bem do domínio público, e não um direito de propriedade³⁸. Esta qualificação, pacífica na jurisprudência, gera na prática um problema recorrente: a transmissão da concessão por morte do concessionário não segue automaticamente as regras da sucessão civil, exigindo antes um ato de averbamento praticado pela própria autarquia, com base na habilitação de herdeiros³⁹. Nos casos em que a concessão é transmitida a familiares próximos que não seguem estritamente a ordem da sucessão legítima, a jurisprudência tem reconhecido à junta de freguesia uma margem de discricionariedade para autorizar o alargamento da concessão, em nome da conceção “familiar” que tradicionalmente acompanha estes bens⁴⁰.

³⁵Cfr., a título de exemplo, o Regulamento do Cemitério da Freguesia de Lavegadas, art. 1.º, aprovado em 15 de dezembro de 2023 e publicado como Regulamento n.º 69/2024, *Diário da República*, II Série, de 19 de janeiro de 2024.

³⁶Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, arts. 97.º a 101.º e 139.º.

³⁷Cfr., a título de exemplo, o Regulamento do Cemitério da Freguesia de Lavegadas, cit., que invoca expressamente os artigos 100.º e 101.º do CPA para a consulta pública do projeto de regulamento.

³⁸Cfr. secção 3.5, supra.

³⁹CCDR Norte, Parecer n.º INF_DSAJAL_CG_7038/2021, de 7 de junho de 2021, “Cemitério. Concessão. Transmissão Mortis Causa”, pp. 3-4. Disponível em www.ccdr-n.pt.

⁴⁰Tribunal Central Administrativo Norte, acórdão de 23 de fevereiro de 2006, cit., citando DIAS, Vítor Manuel Lopes, ob. cit.



Este regime híbrido, entre o direito administrativo dos bens públicos e o direito civil das sucessões, é dificilmente dominado por freguesias sem apoio jurídico permanente, o que explica a frequência com que questões de transmissão de jazigos chegam ao Provedor de Justiça e aos tribunais administrativos.

4.2.1. A Transmissão Intervivos e a Onerosidade da Autorização: O Problema das Taxas

Distinta da transmissão *mortis causa* é a transmissão da concessão entre vivos, frequentemente designada, de forma imprecisa, como “alienação” de um jazigo ou capela. A jurisprudência e a doutrina qualificam esta operação com rigor: não se transmite a propriedade de um bem do domínio público, insuscetível de comércio jurídico, mas apenas a posição de concessionário do direito de uso privativo⁴¹. A CCDR Norte sintetizou esta posição, esclarecendo que a concessão do direito de uso privativo do domínio público é transmissível por ato *mortis causa* ou inter vivos, desde que a transmissão seja admitida por lei, pelo regulamento ou por deliberação dos órgãos da freguesia⁴². Na ausência de regulamento que discipline a matéria, cabe à junta autorizar ou recusar, caso a caso, a transmissão pretendida.

A doutrina de Vítor Manuel Lopes Dias, ainda hoje a referência sobre o tema, distingue claramente este regime do da propriedade privada: a liberdade de transmissão que caracteriza o direito civil dos bens não tem aqui correspondência, e a transmissão inter vivos só muito limitadamente pode ser efetuada, sujeita a restrições de ordem familiar, social e religiosa que os regulamentos municipais e paroquiais tradicionalmente consagram⁴³.

É frequente que os regulamentos condicionem esta transmissão intervivos ao pagamento de uma taxa à freguesia, adicional à autorização exigida. O modelo consultado pela CCDR Norte prevê, a título de exemplo, que as transmissões a estranhos “serão somente permitidas em presença dos alvarás, duplicados ou certidões dos títulos, devendo os novos concessionários pagar à Junta 50% das taxas em vigor”⁴⁴. Esta exigência não é, em si, ilegítima: decorre do poder que a alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, conjugada com a alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º da mesma lei, atribui à assembleia de freguesia para aprovar, sob proposta da junta, o regulamento e a correspondente tabela de taxas. A sua validade depende, contudo, de dois pressupostos cumulativos: que a taxa conste de regulamento e tabela devidamente aprovados pela assembleia de freguesia e publicados nos termos do artigo 139.º do CPA, e que o seu valor encontre fundamentação económico-financeira adequada, nos termos exigidos pelo Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro. Uma taxa cobrada sem tabela publicada, ou fixada sem qualquer correspondência com o custo administrativo do ato de autorização e averbamento, é vulnerável a impugnação por falta de base legal ou por desproporcionalidade, somando-se, assim, mais um ponto de insegurança jurídica aos identificados nesta secção.

4.3. A Prescrição de Jazigos e Sepulturas Abandonadas: Uma Base Legal em Aberto

Um dos pontos mais problemáticos do regime, identificado num parecer do Provedor de Justiça, prende-se com a base legal da competência das juntas para declarar prescritos, a favor da freguesia, os jazigos e sepulturas cujo titular seja desconhecido ou tenha revelado desinteresse duradouro na sua conservação. O parecer nota que as antigas “Normas para a construção e polícia de cemitérios”, de 1962, e os “Modelos de Regulamentos” de 1968 já prescreviam a inclusão desta matéria nos regulamentos locais, mas conclui que essas normas, “anteriores, aliás, às normas dos art.s 27.º, n.º 1, al. m), e 51.º, n.º 4, al. b), do Decreto-Lei n.º 100/84”, não têm “virtualidades para ampliar os limites da competência” hoje conferida às autarquias em matéria de prescrição de jazigos⁴⁵. Ou

⁴¹Cfr. secção 3.5, supra; e Supremo Tribunal de Justiça, acórdão de 19 de abril de 2005, cit.

⁴²CCDR Norte, Parecer n.º INF_DSAJAL_CG_7038/2021, de 7 de junho de 2021, cit., p. 6.

⁴³DIAS, Vítor Manuel Lopes, ob. cit., pág. 372 e segs., apud CCDR Norte, Parecer n.º INF_DSAJAL_CG_7038/2021, cit., pp. 6-7.

⁴⁴CCDR Norte, Parecer n.º INF_DSAJAL_CG_7038/2021, cit., p. 9, transcrevendo o artigo 69.º do Regulamento dos Cemitérios da freguesia consulente.

⁴⁵Provedor de Justiça, parecer sobre “Autarquias Locais — Cemitério — Sepultura Perpétua — Abandono de Sepultura — Prescrição a Favor da Freguesia ou Município”, pontos 11 a 15. Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos-html/?id=25368>.



seja, é a legislação sobre autarquias locais, e não o direito mortuário propriamente dito, que fornece o fundamento habilitante desta competência.

Esta conclusão mantém-se atual, embora o Decreto-Lei n.º 100/84 tenha sido entretanto revogado. A base habilitante migrou primeiro para a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e encontra-se hoje na alínea II) do n.º 1 do artigo 16.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013⁴⁶. O problema de fundo persiste: os regulamentos de cemitérios continuam, com frequência, a remeter para os artigos das “Normas” de 1962 e dos “Modelos” de 1968 quando disciplinam esta matéria, sem articular expressamente essas remissões com a atual base legal, o que gera um risco de invalidade por falta de fundamentação jurídica adequada.

4.4. Saturação de Terrenos, Ampliação de Cemitérios e o RJUE

A construção ou ampliação de um cemitério cruza-se necessariamente com o regime jurídico da urbanização e edificação e com os instrumentos de gestão territorial em vigor. Um parecer da CCDR Alentejo, emitido a pedido de uma freguesia que pretendia ampliar o seu cemitério para terreno contíguo não afeto a essa utilização no plano diretor municipal, ilustra bem a complexidade do problema: a operação exige simultaneamente compatibilização com o instrumento de planeamento territorial, precedida de vistoria por comissão tripartida, e instrução de um processo de obras perante a câmara municipal, ainda que o cemitério pertença à freguesia⁴⁷. A mesma freguesia via-se, no caso relatado, sem certeza sobre se a assembleia de freguesia teria de recorrer à figura do interesse público municipal para ultrapassar a desconformidade com o plano de urbanização, e sobre os limites do poder de fiscalização da câmara municipal perante uma obra promovida por outra pessoa coletiva pública⁴⁸.

Esta sobreposição de competências entre freguesia, câmara municipal e CCDR territorialmente competente, numa matéria em que a saturação de terrenos é um problema estrutural em várias regiões do país, constitui um segundo foco relevante de insegurança jurídica.

4.5. O Poder Sancionatório Contraordenacional do Presidente da Junta

Os regulamentos de cemitérios de freguesia atribuem tipicamente ao presidente da junta a competência para instaurar e instruir processos de contraordenação e aplicar as respetivas coimas, com possibilidade de delegação em qualquer membro do executivo⁴⁹. As molduras sancionatórias variam significativamente entre freguesias, oscilando, nos regulamentos consultados, entre os 150 e os 5000 euros, consoante a natureza da infração e a qualidade do infrator⁵⁰. O exercício deste poder sancionatório pressupõe o domínio do regime geral do ilícito de mera ordenação social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, expressamente chamado como direito subsidiário pelo próprio Decreto-Lei n.º 411/98⁵¹. Trata-se de mais uma competência que exige formação jurídica específica, nem sempre disponível nos pequenos executivos de freguesia.

4.6. Proteção de Dados nos Registos Cemiteriais

Os registos de óbito, inumação, exumação e concessão mantidos pelas juntas de freguesia constituem tratamento de dados pessoais, incluindo dados de saúde e dados de pessoas falecidas cuja proteção se pode

⁴⁶Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Anexo I, art. 16.º, n.º 1, al. II). *Diário da República*, I Série, n.º 176, de 12 de setembro de 2013, pp. 5688-5724.

⁴⁷CCDR Alentejo, I.P., Parecer n.º DAJ-Proc. n.º 20/2024 (Informação n.º i00168-2024-DSAL/DAJ), de 8 de janeiro de 2024, “Ampliação do Cemitério da Freguesia de ... Organização e Instrução do Processo”, com fundamento no art. 4.º do Decreto n.º 44220, de 3 de março de 1962. Disponível em <https://www.ccdr-a.gov.pt/documentos/daj-proc-20-2024>.

⁴⁸CCDR Alentejo, parecer cit., síntese da questão colocada pela freguesia requerente.

⁴⁹Cfr., a título de exemplo, Regulamento dos Cemitérios da Freguesia de Benavente, Regulamento n.º 148/2026, de 11 de fevereiro. *Diário da República*, II Série; e Regulamento do Cemitério da Freguesia de Lavegadas, Regulamento n.º 69/2024, de 19 de janeiro, cit.

⁵⁰Comparação entre o Regulamento dos Cemitérios da Freguesia de Benavente, cit. (coimas de 150 a 2500 euros), e o Regulamento dos Cemitérios Municipais de Lagos, Regulamento n.º 586/2024, de 23 de maio (coimas de 500 a 5000 euros consoante o agente).

⁵¹Decreto-Lei n.º 411/98, de 30 de dezembro, art. 30.º, al. a). *Diário da República*, I Série-A, n.º 300, de 30 de dezembro de 1998, p. 7257.



estender a terceiros nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto⁵². A Lei n.º 58/2019 impõe a designação obrigatória de encarregado de proteção de dados às freguesias com mais de 750 habitantes, sob pena de contraordenação grave⁵³. Os dados publicamente disponíveis mostram, contudo, um défice acentuado de conformidade: em maio de 2021, apenas 38 freguesias, num universo de mais de três mil, tinham comunicado à CNPD a designação de encarregado de proteção de dados, contra 170 municípios⁵⁴. Esta disparidade é sintomática do argumento central deste artigo: as freguesias são chamadas a cumprir, em matéria cemiterial e em matérias conexas como a proteção de dados, obrigações jurídicas complexas e sancionadas com rigor, sem disporem dos recursos técnicos que essas obrigações pressupõem.

5. Uma Leitura Crítica: A Insuficiência de Meios Técnicos e Jurídicos das Freguesias

As secções anteriores permitem agora formular o argumento central deste artigo de forma mais precisa. Não se trata apenas de um problema de qualidade logística, resolúvel por um simples exercício de compilação normativa. Trata-se de um desajustamento estrutural entre a complexidade jurídica que a gestão de um cemitério exige e os meios de que a generalidade das freguesias portuguesas dispõe para lhe dar resposta.

O próprio legislador de 1962 já intuía este problema, ainda que o formulasse em termos exclusivamente financeiros: a escassez de cemitérios devia-se, no seu diagnóstico, “à insuficiente capacidade financeira das câmaras e das juntas de freguesia”⁵⁵. Sessenta anos depois, a literatura sobre administração local confirma que o problema não só persiste como se agravou em amplitude, ao ser aplicado a um número crescente de competências transferidas para as freguesias. Um estudo recente sobre a reforma administrativa de 2013, que reduziu o número de freguesias de 4259 para 3092⁵⁶, conclui que a Lei n.º 75/2013 “referencia um conjunto alargado de áreas funcionais onde as freguesias podem intervir”, mas que “a escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros provoca elevada discrepância entre o quadro legal e a sua aplicação”⁵⁷. Os próprios presidentes de junta entrevistados nesse estudo reconhecem que seria possível fazer mais e melhor “com mais recursos financeiros e técnicos”⁵⁸, num juízo que os autores do estudo consideram transversal à generalidade das competências transferidas, e que este artigo procura agora particularizar para o caso da gestão cemiterial.

A reforma de 2013 pretendia, precisamente através da agregação de freguesias, obter ganhos de escala que permitissem mitigar este problema. A evidência empírica recolhida é ambígua: os autores do estudo citado registam “reconhecimento generalizado de que a junção dos recursos das freguesias agregadas potenciou maior

⁵²Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, art. 17.º.

⁵³Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, disposição relativa à designação obrigatória de encarregado de proteção de dados em freguesias com mais de 750 habitantes, sob pena das contraordenações previstas na mesma lei.

⁵⁴Dados comunicados pela CNPD e divulgados pela agência Lusa em maio de 2022, apud “Proteção de dados regista máximos de coimas, violações de dados e processos de averiguações em 2021”, *Diário de Notícias*. Não são conhecidos dados agregados mais recentes publicados pela CNPD sobre a designação de encarregados de proteção de dados pelas freguesias; em 23 de novembro de 2023, a ANAFRE e a Artigo 80 - Associação Portuguesa para a Defesa do Titular de Dados Pessoais celebraram um protocolo de colaboração destinado a apoiar as freguesias no cumprimento desta obrigação, e a CNPD aprovou, em 1 de abril de 2025, a Deliberação n.º 2025/267, esclarecendo as obrigações de designação do EPD nas entidades públicas.

⁵⁵Decreto n.º 44220, de 3 de março de 1962, preâmbulo, cit. supra.

⁵⁶Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que aprovou a reorganização administrativa do território das freguesias. Cfr. PEREIRA, Margarida; DOMINGUES, Alexandre; TEIXEIRA, José Afonso; HENRIQUES, Cristina Delgado - “Reforma Administrativa das Freguesias Portuguesas 2013: Reflexões a partir do caso do Algarve”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 47, dezembro de 2023, p. 140.

⁵⁷PEREIRA, Margarida; DOMINGUES, Alexandre; TEIXEIRA, José Afonso; HENRIQUES, Cristina Delgado - “Reforma Administrativa das Freguesias Portuguesas 2013: Reflexões a partir do caso do Algarve”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 47, dezembro de 2023, p. 140.

⁵⁸PEREIRA, Margarida; DOMINGUES, Alexandre; TEIXEIRA, José Afonso; HENRIQUES, Cristina Delgado - “Reforma Administrativa das Freguesias Portuguesas 2013: Reflexões a partir do caso do Algarve”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 47, dezembro de 2023, p. 140.



eficiência dos recursos administrativos e operacionais”⁵⁹, mas simultaneamente identificam casos em que a agregação produziu freguesias com dezenas de milhares de habitantes e uma perda de proximidade sem correspondente reforço de meios técnicos⁶⁰. O processo de desagregação iniciado em 2025, ao abrigo da Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março, que já repôs mais de trezentas freguesias entretanto extintas ou agregadas, tende, se algo, a agravar o problema descrito neste artigo: freguesias mais pequenas, com menos população e menos receita própria, voltam a assumir isoladamente competências que exigem sofisticação jurídica crescente.

É esta tensão entre a extensão material das competências, ilustrada nos seis pontos da secção 4, e a escala mínima necessária para as exercer com segurança jurídica, que este artigo identifica como o verdadeiro “flagelo” da gestão cemiterial pelas juntas de freguesia. Não é a incompetência dos eleitos locais, nem a má vontade do legislador. É antes o resultado cumulativo de três fatores distintos: uma base normativa nunca consolidada, que obriga a um exercício de reconstituição jurídica ao alcance de poucos; um conjunto de competências especializadas, do direito dos bens públicos ao direito sancionatório e à proteção de dados, que pressupõem formação jurídica diversificada; e uma estrutura territorial, mesmo após a reforma de 2013, que não garante a escala mínima de recursos humanos e financeiros necessária para essa formação estar disponível em cada freguesia.

Os dados sobre a designação de encarregados de proteção de dados, já referidos na secção 4, ilustram bem esta desproporção: quatro em cada dez freguesias, por norma, deveriam ter designado um encarregado de proteção de dados em razão da sua população⁶¹, mas apenas um número residual o tinha feito três anos após a entrada em vigor da obrigação legal⁶². Não há razão para supor que o cumprimento das obrigações mais antigas e menos mediáticas em matéria de gestão cemiterial seja significativamente melhor.

6. Conclusões e Proposta de *Legeferenda*

O percurso feito neste artigo permite três conclusões principais.

Em primeiro lugar, a gestão jurídica dos cemitérios pelas juntas de freguesia assenta num quadro normativo que nunca foi consolidado. Dois decretos de matriz pré-constitucional, de 1962 e de 1968, coexistem com um decreto-lei de 1998 que os revogou apenas parcialmente, e a habilitação competencial das freguesias migrou, ao longo de seis décadas, por três regimes sucessivos de autarquias locais, sem que qualquer destas alterações tenha sido acompanhada de uma revisão sistemática da matéria. O resultado é um regime que só pode ser reconstituído por sobreposição, tarefa que os próprios regulamentos de freguesia hoje em vigor documentam ao invocar, em bloco e sem hierarquização clara, os quatro diplomas analisados na secção 3.

Em segundo lugar, esta fragmentação legislativa não é neutra em termos de segurança jurídica. Os seis pontos analisados na secção 4, do poder regulamentar à proteção de dados, mostram que a gestão de um cemitério de freguesia exige hoje o domínio simultâneo de direito administrativo dos bens públicos, direito das sucessões,

⁵⁹PEREIRA, Margarida; DOMINGUES, Alexandre; TEIXEIRA, José Afonso; HENRIQUES, Cristina Delgado - “Reforma Administrativa das Freguesias Portuguesas 2013: Reflexões a partir do caso do Algarve”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 47, dezembro de 2023, p. 140.

⁶⁰PEREIRA, M. et al., ob. cit., pp. 140-141, relatando o caso da União das Freguesias de Faro (Sé e São Pedro), com cerca de 45.000 habitantes após a agregação.

⁶¹Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, obrigação de designação de encarregado de proteção de dados em freguesias com mais de 750 habitantes.

⁶²Dados comunicados pela CNPD e divulgados pela agência Lusa em maio de 2022, apud “Proteção de dados regista máximos de coimas, violações de dados e processos de averiguações em 2021”, *Diário de Notícias*. Não são conhecidos dados agregados mais recentes publicados pela CNPD sobre a designação de encarregados de proteção de dados pelas freguesias; em 23 de novembro de 2023, a ANAFRE e a Artigo 80 - Associação Portuguesa para a Defesa do Titular de Dados Pessoais celebraram um protocolo de colaboração destinado a apoiar as freguesias no cumprimento desta obrigação, e a CNPD aprovou, em 1 de abril de 2025, a Deliberação n.º 2025/267, esclarecendo as obrigações de designação do EPD nas entidades públicas.

direito do ordenamento do território, direito contraordenacional e direito da proteção de dados. É uma exigência de polivalência jurídica dificilmente compatível com a dimensão média de uma junta de freguesia portuguesa.

Em terceiro lugar, e como se procurou demonstrar na secção 5, este desajustamento entre a complexidade das competências atribuídas e os meios disponíveis para as exercer não é um fenómeno isolado da matéria cemiterial. É antes um sintoma de um problema mais geral da descentralização portuguesa, identificado tanto pelo legislador de 1962 como pela literatura mais recente sobre a reforma administrativa de 2013, e que o processo de desagregação de freguesias iniciado em 2025 tende a agravar, e não a resolver.

Deste diagnóstico decorrem três propostas de *legeferenda*.

A primeira, e mais ambiciosa, seria a aprovação de um regime jurídico único dos cemitérios, que substituísse os quatro diplomas hoje em vigor por um só texto, atualizado, articulado com o Código do Procedimento Administrativo e com a Lei n.º 75/2013, e que resolvesse expressamente questões hoje deixadas em aberto, como a base legal precisa da prescrição de jazigos abandonados, analisada no ponto 4.3.

A segunda, de alcance mais imediato, seria a aprovação de um regulamento-tipo nacional, à semelhança do que fez o Decreto n.º 48770/68 em 1968, mas atualizado à luz do CPA e disponibilizado às freguesias com apoio técnico centralizado, por exemplo através da Associação Nacional de Freguesias ou de protocolos com os municípios, reduzindo a necessidade de cada freguesia reconstituir individualmente o regime aplicável.

A terceira, complementar às anteriores, seria o reforço dos mecanismos de assistência técnico-jurídica às freguesias de menor dimensão, através de acordos de execução com os municípios ou de partilha de recursos entre freguesias, nos termos já previstos, mas insuficientemente utilizados, nos artigos 132.º e 133.º da Lei n.º 75/2013.

Nenhuma destas propostas resolve, por si só, o problema estrutural do subfinanciamento das freguesias portuguesas. Mas todas contribuiriam para reduzir a distância entre aquilo que a lei espera das juntas de freguesia em matéria de gestão cemiterial e aquilo que estas têm, na prática, condições reais de cumprir.

Referências

Legislação

Lei da Separação do Estado das Igrejas, de 20 de abril de 1911. *Diário do Governo*, de 21 de abril de 1911.

Decreto n.º 44220, de 3 de março de 1962. *Diário do Governo*, I Série, n.º 48.

Decreto n.º 48770, de 18 de dezembro de 1968. *Diário do Governo*, I Série, n.º 297.

Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (regime geral das contraordenações).

Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março (revogado).

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (revogada).

Decreto-Lei n.º 411/98, de 30 de dezembro. *Diário da República*, I Série-A, n.º 300, pp. 7251–7260. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/411-1998-558972>

Decreto-Lei n.º 5/2000, de 29 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 138/2000, de 13 de julho.

Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais).

Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. *Diário da República*, I Série, n.º 176, pp. 5688–5724.

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro.

Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/58-2019-123889993>

Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março.

Jurisprudência

Supremo Tribunal Administrativo. (2002). *Acórdão de 6 de março de 2002, processo n.º 046143*. [Acórdão](#)

Supremo Tribunal de Justiça. (2005). *Acórdão de 19 de abril de 2005*. [Acórdão](#)

Tribunal Central Administrativo Norte. (2006). *Acórdão de 23 de fevereiro de 2006*. [Acórdão](#)

Tribunal da Relação do Porto. (2009). *Acórdão de 12 de maio de 2009, processo n.º 3376/08.8TJVN/A.P1*. [Acórdão](#)

Doutrina e pareceres

Amaral, D. F. do. (1972). *A utilização do domínio público pelos particulares*. Juriscredi.

CCDR Alentejo, I. P. (2024). *Parecer n.º DAJ-Proc. n.º 20/2024 (Informação n.º i00168-2024-DSAL/DAJ), de 8 de janeiro de 2024: Ampliação do cemitério da freguesia de (...): Organização e instrução do processo*. [Parecer](#)

CCDR Norte. (2021). *Parecer n.º INF_DSAJAL_CG_7038/2021, de 7 de junho de 2021: Cemitério. Concessão. Transmissão mortis causa*. [Parecer](#)

Comissão Nacional de Proteção de Dados. (2022). *Relatório de atividades 2021*. [Relatório de atividades 2021](#)

Dias, V. M. L. (1963). *Cemitérios, jazigos e sepulturas: Monografia, estudo histórico, artístico, sanitário e jurídico*. Edição do Autor.

Ferreira, R. F., Miranda, A. J. A., & Queiroz, F. (2022). *Death and funeral practices in Portugal*. Routledge.

Gonçalves, P. (Coord.). (2010). *Tratado de direito administrativo especial* (Vol. III). Almedina.

Lusa. (2022, 23 de maio). Proteção de dados regista máximos de coimas, violações de dados e processos de averiguações em 2021. *Diário de Notícias*. [Diário de Notícias](#)

Moniz, A. R. G. (2005). *O domínio público: O critério e o regime jurídico da dominialidade*. Almedina.

Pereira, M., Domingues, A., Teixeira, J. A., & Henriques, C. D. (2023). Reforma administrativa das freguesias portuguesas 2013: Reflexões a partir do caso do Algarve. *Cidades, Comunidades e Territórios*, (47), 140–157. <https://doi.org/10.15847/cct.27923>

Provedor de Justiça. (1996, 23 de outubro). *Parecer n.º 25/B/96 (Processo n.º R-2079/87): Autarquias locais. Cemitério. Sepultura perpétua. Abandono de sepultura. Prescrição a favor da freguesia ou município*. [Parecer n.º 25/B/96](#)

Queiroz, F. (1998). Cemitérios oitocentistas portugueses: Os museus da morte. *Museu: Revista do Círculo Dr. José de Figueiredo*, 4(7), 89–106.

Regulamentos consultados

Regulamento do Cemitério da Freguesia de Lavegadas, Regulamento n.º 69/2024, de 19 de janeiro. *Diário da República*, II Série. [Regulamento n.º 69/2024](#)

Regulamento dos Cemitérios Municipais de Lagos, Regulamento n.º 586/2024, de 23 de maio. *Diário da República*, II Série. [Regulamento n.º 586/2024](#)

Regulamento dos Cemitérios da Freguesia de Benavente, Regulamento n.º 148/2026, de 11 de fevereiro. *Diário da República*, II Série. [Regulamento n.º 148/2026](#)

Declaração Ética

Revisão por Pares: Dupla-cega.

Financiamento: Nada a declarar.

Conflito de Interesse: Nada a declarar.



Todo o conteúdo do *J² — Jornal Jurídico* é licenciado sob [Creative Commons](#), a menos que especificado de outra forma e em conteúdo recuperado de outras fontes bibliográficas.