

PARECER JURÍDICO N.º 01/2026

Validade

● Válido

JURISTA

Ana Catarina Silvestre

ASSUNTO

Eleito local - acumulação de funções, inelegibilidades

QUESTÃO

Existe incompatibilidade entre a acumulação de funções por parte de um eleito local que tenha desempenhe funções enquanto membro da assembleia municipal e o exercício do cargo de administrador executivo numa empresa pública?

PARECER

I - Apresentação

Em referência ao assunto em epígrafe é solicitada a emissão de parecer jurídico a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. sobre o assunto supra identificado, em concreto, sobre se existe incompatibilidade entre a acumulação de funções por parte de um eleito local que tenha desempenhado funções enquanto membro da assembleia municipal e o exercício do cargo de administrador executivo na empresa (...), SA.

II - Análise jurídica

A. Enquanto membro da assembleia municipal.

1. Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), consagrado na Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual, *“Consideram-se eleitos locais, para efeitos da presente lei, os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.”*
2. Da leitura conjugada dos art.ºs 5.º e 6.º do Anexo I (RJAL) à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, verifica-se que a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município.
3. Não é aplicável aos membros da assembleia municipal o previsto no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos¹, atendendo a que a alínea i) do n.º 1 do art.º 2.º, se refere expressamente aos membros dos órgãos executivos do poder local (no caso do município, os membros da câmara municipal).
4. A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece no n.º 2 do art.º 266.º, o princípio da imparcialidade, ao determinar 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”*.
5. Também o Código do Procedimento Administrativo (CPA), estabelece no seu art.º 9.º, sob a epígrafe *“Princípio da imparcialidade”* que *“A administração pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entre em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentos indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.”*

¹ Aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redação atual

PARECER JURÍDICO N.º 01/2026

6. Como corolários do princípio da imparcialidade temos os impedimentos, as incompatibilidades e as inelegibilidades.
7. Refere-se no Parecer n.º 25/2019 da Procuradoria Geral da República² que, “(...) o que está em causa na incompatibilidade é, pois, a garantia da imparcialidade da atuação administrativa como um valor (puramente) abstrato: é a própria lei que exclui a possibilidade de acumulação - por suspeitar em abstrato, dos desvios em favor de outras atividades privadas ou públicas dos fins porque se deve pautar o exercício de certas atividades públicas, independentemente da pessoa que se trate e do interesse que ela tenha ou deixe de ter em qualquer decisão.”
8. No mesmo parecer refere-se que no caso dos impedimentos “(...) o que se passa é que o titular do órgão fica proibido de intervir em casos concretos e definidos, o que não se deve a razões abstratas de incompatibilidades de cargos, mas à pessoa do titular do órgão e ao interesse que ele tem naquela decisão (...)”.
9. Quanto às inelegibilidades “(...) em concretização do consignado no n.º 3 do art.º 50.º da CRP, a Lei Eleitoral das Autarquias Locais consagra alguns dos seus normativos às situações em que determinados cidadãos, por causa da função que exercem, não podem ser eleitos para os órgãos das autarquias locais. Trata-se das designadas inelegibilidades, que se classificam em “gerais” e “especiais”: no primeiro caso, aplicam-se “indistintamente” a todos os titulares dos órgãos das autarquias locais do território nacional; no segundo, derivam de alguma relação especial do eleito local com o círculo, a autarquia ou a área de jurisdição em que aquele se encontra inserido ou exerce funções. (...)”
10. Elenca o art.º 69.º do CPA os casos em que “(...) os titulares de órgão da Administração Pública e os respetivos agentes (...) não podem intervir em procedimento administrativo ou ato ou contrato de direito público ou de direito privado da Administração Pública”, designadamente “quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa.”
11. Determina o n.º 6 do art.º 55 da RJAL que, quando esteja em causa uma votação, os membros do órgão não poderão estar presentes no momento da discussão e votação de matérias relativamente às quais se encontrem ou se considerem impedidos.
12. Por fim, dever-se-á atender aos deveres que incumbem aos eleitos locais, previstos no art.º 4.º da EEL.

B. Enquanto administrador de uma empresa pública

13. Encontra-se o eleito local a exercer funções de administrador com função executiva, na empresa (...), a qual é uma empresa local de natureza metropolitana de mobilidade e transportes sujeita ao regime constante do Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, na sua redação atual.
14. Nos termos do seu art.º 10.º, n.º 1, alínea b), o conselho de administração é um dos órgãos sociais da empresa, sendo estruturado, segundo o indicado no n.º 2 do mesmo artigo, “de acordo com o disposto

² Publicado no Diário da República, 2.ª série de 20/09/2019.

PARECER JURÍDICO N.º 01/2026

nos n.ºs 1 e 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro³, na sua redação atual, podendo todos os administradores ser executivos”.

15. Determina o art.º 21.º do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (RSPE) que *“Só podem ser admitidos a prestar funções como titulares de órgãos de administração de empresas públicas pessoas singulares com comprovada idoneidade, mérito profissional, competência e experiência, bem como sentido de interesse público, sendo-lhes aplicável o disposto no Estatuto do Gestor Público⁴, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março.”*
16. O exercício de funções executivas tem lugar em regime de exclusividade, conforme dispõe o n.º 2 do art.º 20.º do Estatuto do Gestor Público (EGP), apesar de se admitirem as exceções elencadas no n.º 3⁵ do mesmo artigo e no n.º 4 do art.º 22.º do EGP, artigo que elenca as incompatibilidades e impedimentos a que se encontram sujeitos os gestores públicos⁶.

³ Diploma que aprovou o regime jurídico do setor público empresarial (RSPE).

⁴ EGP.

⁵ Cf. Art.º 20.º, n.º 3 do EGP:

“São cumuláveis com o exercício de funções executivas:

a) As atividades exercidas por inerência;

b) A participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros organismos colegiais, quando previstos na lei ou quando tal resulte de decisão do Governo;

c) As atividades de docência em estabelecimentos de ensino superior público ou de interesse público, mediante autorização, por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo respetivo sector de atividade ou nos termos de contrato de gestão;

d) A atividade de criação artística e literária, bem como quaisquer outras de que resulte a percepção de remunerações provenientes de direitos de autor, sem prejuízo do disposto na alínea f) do artigo 5.º;

e) A realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza;

f) (Revogada.)”

⁶ “Artigo 22.º

Incompatibilidades e impedimentos

1 - É incompatível com a função de gestor público o exercício de cargos de direção da administração direta e indireta do Estado, ou das autoridades reguladoras independentes, sem prejuízo do exercício de funções em regime de inerência.

2 - Os gestores públicos com funções não executivas não podem exercer quaisquer outras atividades temporárias ou permanentes na mesma empresa.

3 - Os gestores públicos com funções não executivas e os membros das mesas de assembleias gerais não podem exercer quaisquer outras atividades temporárias ou permanentes em empresas privadas concorrentes no mesmo sector.

4 - A designação de gestores públicos do sector empresarial do Estado com funções não executivas para outras empresas que integrem o sector público empresarial deve ser especialmente fundamentada, atendendo à respetiva necessidade ou conveniência, carecendo ainda de autorização dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo respetivo sector de atividade da empresa em que se encontre a desempenhar funções, se, neste caso, aquela designação ocorrer no âmbito dos sectores empresariais regionais e locais.

5 - O disposto no número anterior não se aplica no caso de designação de gestores públicos do sector empresarial do Estado com funções não executivas nas empresas referidas no n.º 4 do artigo 20.º

6 - Os gestores públicos não podem celebrar, durante o exercício dos respetivos mandatos, quaisquer contratos de trabalho ou de prestação de serviços com as empresas mencionadas nos n.os 2 a 4 que devam vigorar após a cessação das suas funções.

PARECER JURÍDICO N.º 01/2026

17. Ora, se como explicámos no início deste parecer não é aplicável aos membros da assembleia municipal o previsto no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos, já o será no caso do gestor público, pois para efeito deste diploma, são considerados como titulares de altos cargos públicos, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 3.º, os gestores públicos e membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos, que exerçam funções executivas, tal como os membros de órgãos de gestão das empresas que integram sectores empresarial regional ou local.
18. Assim, e sendo este regime aplicável por esta via, há que atender ao artigo 6.º, que se refere ao facto de titulares de altos cargos públicos exercerem as suas funções em regime de exclusividade.
19. O regime de exclusividade aqui consagrado significa a incompatibilidade com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não⁷, pelo que, não revestindo o exercício do mandato enquanto membro da assembleia municipal qualquer cariz profissional, não haverá incompatibilidade⁸.
20. Resta saber se, apesar da inexistência de incompatibilidade, nos encontramos perante uma situação de inelegibilidade especial superveniente, ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do art.º 7.º da Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais⁹, que remete para a inelegibilidade dos *“membros dos corpos sociais, os gerentes e os sócios de indústria ou de capital de sociedades comerciais ou civis, (...) prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada, salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura”*.
21. O conceito de empresa pública abrange quer as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outra entidade pública possa exercer uma influência dominante¹⁰, quer as entidades públicas empresariais¹¹ que encontram o seu regime específico no capítulo IV do RSPE¹².

7 - O gestor deve declarar-se impedido de tomar parte em deliberações quando nelas tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa ou ainda quando tal suceda em relação ao seu cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau em linha colateral ou em relação com pessoa com quem viva em economia comum.

8 - Aos gestores públicos é ainda aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 8.º, 9.º, 9.º-A, 11.º, 12.º e 14.º e no n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

9 - Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, antes do início de funções, o gestor público indica, por escrito, à Inspeção-geral de Finanças todas as participações e interesses patrimoniais que detenha, direta ou indiretamente, na empresa na qual irá exercer funções ou em qualquer outra.”

⁷ Bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos, ainda que se atendam às exceções previstas no mesmo preceito legal.

⁸ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 12/2015: “a natureza esporádica e pontual das reuniões dos órgãos colegiais de autarquias locais que determinam o direito a senhas de presença por parte dos eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem em regime de meio tempo revela a natureza não profissional dessa atividade”. Publicado no Diário da República 2.ª Série n.º 95/2015 de 17 de maio.

⁹ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

¹⁰ Cf. n.º 1 do art.º 5.º do RSPE.

¹¹ Cf. n.º 2 do art.º 5.º do RSPE.

¹² Cf. art.º 56.º e seguintes do RSPE.

PARECER JURÍDICO N.º 01/2026

22. Como se refere no lexionário do DRE, *“Esta dupla natureza visa agregar sob o único conceito de empresa pública as organizações económicas de natureza societária e as organizações económicas de natureza institucional, ou seja, pessoas coletivas privadas que revestem a forma de sociedade comercial, nas quais o Estado ou outra entidade pública detém uma participação social, e pessoas coletivas públicas que revestem a forma de instituto público de carácter empresarial”*.¹³
23. Ou seja, uma empresa pública pode tanto assumir a forma de sociedade comercial, geralmente sociedade anónima de capitais públicos, que se regulará também pelo regime das sociedades comerciais, como a forma de entidade pública empresarial (E.P.E.) à qual este regime já não será aplicável¹⁴.
24. Face ao exposto, ter-se-á de concluir que a empresa em causa é uma empresa pública, sujeita também ao regime das sociedades comerciais, enquadrável nas empresas indicadas na alínea c) do n.º 2 do art.º 7.º da Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais.
25. Desta forma, existirá inelegibilidade superveniente¹⁵ caso exista algum contrato em vigor com as características indicadas (*prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada*), entre o município consulente e a empresa pública, resposta que apenas as entidades poderão dar, porquanto a CCDRLVT não possui conhecimento e ou dados suficientes para se pronunciar sobre esta verificação.
26. Por fim, assinala-se que caso se verifique a situação de inelegibilidade superveniente, esta fará com que o eleito local incorra em perda de mandato, conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 8.º do regime jurídico da tutela administrativa¹⁶, competindo a decisão de perda de mandato aos tribunais¹⁷.

Salienta-se que a CCDRLVT, I.P, tem apenas competências consultivas, não revestindo os seus pareceres jurídicos carácter vinculativo (vide art.º 91.º do Código do Procedimento Administrativo).

CONCLUSÕES

- Nos termos do seu art.º 10.º, n.º 1, alínea b), o conselho de administração é um dos órgãos sociais da empresa, sendo estruturado, segundo o indicado no n.º 2 do mesmo artigo, *“de acordo como disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual, podendo todos os administradores ser executivos”*.

¹³ Cf. <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/empresa-publica>

¹⁴ Cf. n.º 1 do art.º 13.º do RSPE.

¹⁵ *“A inelegibilidade superveniente resulta do facto de o titular do órgão se colocar, após a eleição, numa situação que, analisada antes desse momento, determinaria a sua inelegibilidade ou, ainda, de se tornarem conhecidos após a eleição elementos que comprovam a existência de inelegibilidade em momento anterior e ainda subsistente. No primeiro caso, a inelegibilidade apenas se verifica no momento posterior à eleição, isto é, não existia aquando da candidatura, ao passo que no segundo a inelegibilidade era preexistente em relação ao momento da eleição, ainda que não conhecida”*. _ https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/das_inelegibilidades_supervenientes.pdf

¹⁶ Aprovado pela Lei n.º 27/96, de 01 de agosto, na sua redação atual.

¹⁷ Cf. art.º 11.º do regime jurídico da tutela administrativa.

PARECER JURÍDICO N.º 01/2026

- O exercício de funções executivas tem lugar em regime de exclusividade, conforme dispõe o n.º 2 do art.º 20.º do EGP.
- Apesar de não ser aplicável aos membros da assembleia municipal o previsto no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos, já o será no caso do gestor público, pois para efeito deste diploma, são considerados como titulares de altos cargos públicos, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 3.º, os gestores públicos e membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos, que exerçam funções executivas, tal como os membros de órgãos de gestão das empresas que integram sectores empresarial regional ou local.
- O regime de exclusividade significa a incompatibilidade com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não pelo que, não revestindo o exercício do mandato enquanto membro da assembleia municipal qualquer cariz profissional, não haverá incompatibilidade.
- O conceito de empresa pública abrange quer as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outra entidade pública possa exercer uma influência dominante, quer as entidades públicas empresariais que encontram o seu regime específico no capítulo IV do RSPE.
- Uma empresa pública pode tanto assumir a forma de sociedade comercial, geralmente sociedade anónima de capitais públicos, que se regulará também pelo regime das sociedades comerciais, como a forma de entidade pública empresarial (E.P.E.) à qual este regime já não será aplicável.
- Face ao exposto, ter-se-á de concluir que a (...) é uma empresa pública, sujeita também ao regime das sociedades comerciais, enquadrável nas empresas indicadas na alínea c) do n.º 2 do art.º 7.º da Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais.
- Desta forma, existirá inelegibilidade superveniente caso exista algum contrato em vigor com as características indicadas (*prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada*), entre o município consulente e a empresa.
- Caso se verifique a situação de inelegibilidade superveniente, esta fará com que o eleito local incorra em perda de mandato, conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 8.º do regime jurídico da tutela administrativa, competindo a decisão de perda de mandato aos tribunais

PARECER JURÍDICO N.º 01/2026

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa;
- Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual;
- Regime jurídico das Autarquias Locais, aprovado Em Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- Código do Procedimento Administrativo;
- Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, na sua redação atual;
- Regime jurídico do setor público empresarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual;
- Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março
- Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na sua redação atual;
- Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, constante da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na sua redação atual;
- Regime jurídico da tutela administrativa, aprovado pela Lei n.º 27/96, de 01 de agosto, na sua redação atual.