

---

# **INELEGIBILIDADES, IMPEDIMENTOS E INCOMPATIBILIDADES**

# FICHA TÉCNICA

**COORDENAÇÃO:** Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local

M. Natália Gravato | Diretora de Serviços

Teresa Rosário | Chefe de Divisão de Apoio Jurídico

## **Texto**

Lídia Ramos | Técnica Superior

Teresa Baptista Lopes | Técnica Superior

## **Edição**

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Porto, fevereiro 2021

# ÍNDICE

## NOTA INTRODUTÓRIA

### I. INELEGIBILIDADES

1. Capacidade eleitoral passiva
2. Inelegibilidades gerais
3. Inelegibilidades especiais
4. Inelegibilidades supervenientes

### II. IMPEDIMENTOS

1. Regime Geral
  - 1.1. Impedimento
  - 1.2. Escusa e Suspeição
2. Regime do Estatuto dos Eleitos Locais
3. Regime especial dos membros dos órgãos executivos do poder local

### III. INCOMPATIBILIDADES

1. Regime de acumulação de funções dos titulares dos órgãos das autarquias locais
2. Efeitos da acumulação de funções
3. Situações em que a lei não permite acumulação de funções

## LEGISLAÇÃO

## BIBLIOGRAFIA

# NOTA INTRODUTÓRIA

Pretendemos com o presente trabalho facultar, no âmbito do apoio jurídico à administração local, um documento de cariz eminentemente informativo que reúna os principais aspetos de três Institutos Jurídicos que assumem relevância no âmbito do mandato autárquico: as inelegibilidades, os impedimentos e as incompatibilidades.

Sem se pretender aprofundar exaustivamente qualquer dos temas em análise, facultamos um instrumento que permite conhecer as bases dos respetivos regimes jurídicos, a doutrina, jurisprudência e legislação que julgamos mais relevantes, por forma a poder constituir um elemento de trabalho na análise e aplicação prática por quem tenha que diretamente lidar com a sensível problemática abordada.

# I. INELEGIBILIDADES

A Constituição da República Portuguesa (adiante designada Constituição) assegura a todos os cidadãos, em condições de igualdade e liberdade, o direito de participação na vida pública, o direito de sufrágio e o direito de acesso a cargos públicos de carácter eletivo (intitulado pela doutrina como “*direito de sufrágio passivo*” ou de “*capacidade eleitoral passiva*”).

Estes direitos de natureza política enquadram-se no regime dos *direitos, liberdades e garantias*, pelo que os preceitos constitucionais que os preveem têm como característica o facto de serem diretamente aplicáveis e vincularem entidades públicas e privadas, não podendo ser restringidos senão nos casos expressamente admitidos pela Constituição.

Essas restrições estão sujeitas a reserva de lei, só sendo admitidas se se revelarem necessárias e adequadas para defender outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e se se revestirem de carácter geral e abstrato, salvaguardando o conteúdo essencial dos preceitos constitucionais<sup>1/2</sup>.

Ora, a própria Constituição admite que, no acesso a cargos eletivos, a lei estabeleça “*as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos*”. É de salientar que as normas que regem acerca das inelegibilidades contêm enumerações taxativas (e não meramente exemplificativas), não se admitindo interpretações extensivas ou aplicações analógicas (na medida em que, caso tal sucedesse, seria o intérprete – e não a lei – a estabelecer restrições a um direito político<sup>3</sup>).

De facto, as inelegibilidades impossibilitam que determinados cidadãos apresentem a sua candidatura a certos cargos públicos eletivos – para garantir a “*dignificação e genuinidade do ato eleitoral*” e preservar a isenção, a independência e o prestígio desses cargos, bem como a imagem pública dos seus titulares – o que se traduz numa restrição à sua “*capacidade eleitoral passiva e ao direito fundamental de acesso a cargos públicos eletivos*”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Neste sentido, vd. Acórdão do Tribunal Central Administrativo (adiante designado TCA) Norte (Proc.º 00359/07.9 MDL), de 28.02.2008 [citado no Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00041/17.9BEVIS), de 23.06.2017, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/22a521a4179acbf2802581ad0056e84f>].

<sup>2</sup> Vd. ainda o Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 532/89 – citado em diversos Acórdãos do mesmo Tribunal – onde se pode ler que, estando em causa um direito fundamental, “*proíbe-se o excesso e exige-se a adequação (meios-fins), tendo em consideração os interesses tutelados*”. Importa também chamar à colação os Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (PGR) n.º 19/87, publicado no *D.R.*, Série II, de 18.04.88, n.º 112/2002, publicado no *D.R.*, Série II, de 11.11.2003, e n.º 25/2019, de 20.09.2019, acessível em <https://dre.pt/application/conteudo/124917030>.

<sup>3</sup> Conforme defende o TC no Acórdão n.º 510/2001 (Proc.º 690/01), publicado no *D.R.* n.º 292, Série II, de 19.12.2001, acessível em <https://dre.pt/application/file/a/1551662>.

<sup>4</sup> In Acórdão do TC n.º 532/2017 (Proc.º 843/2017), acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170532.html>, que seguiremos de perto.

## 1. CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA

Por regra, detêm capacidade eleitoral passiva, isto é, são elegíveis para os órgãos das autarquias locais:

- Os cidadãos portugueses eleitores;
- Os cidadãos eleitores de Estados membros da União Europeia quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no Estado de origem daqueles;
- Os cidadãos eleitores dos países de língua oficial portuguesa com residência em Portugal há mais de quatro anos quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respetivo Estado de origem;
- Outros cidadãos eleitores com residência legal em Portugal há mais de cinco anos, desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuem capacidade eleitoral passiva aos portugueses neles residentes.

No entanto, em concretização do consignado no n.º 3 do artigo 50.º da Constituição, a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais<sup>5</sup> 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.

Não sendo possível, nesta sede, analisar cada uma das situações enquadráveis no conceito de inelegibilidades gerais ou especiais, impõe-se que nos concentremos naquelas que mais dúvidas podem suscitar e que, por esse motivo, têm sido alvo de tratamento por parte da doutrina e da jurisprudência.

---

<sup>5</sup> Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na redação atual. A presente análise incide, principalmente, sobre o disposto nos artigos 5.º (que regula sobre a já mencionada “capacidade eleitoral passiva”), 6.º (que rege sobre as “Inelegibilidades gerais”) e 7.º (que incide sobre as “Inelegibilidades especiais”) deste diploma.

## 2. INELEGIBILIDADES GERAIS

Começando pelas “*inelegibilidades gerais*”, realçamos que são inelegíveis para os órgãos das autarquias locais:

- O Presidente da República;
- O Provedor de Justiça;
- Os juízes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas;
- O Procurador-Geral da República;
- Os magistrados judiciais e do Ministério Público;
- Os membros do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Comissão Nacional de Eleições e da Alta Autoridade para a Comunicação Social<sup>6</sup>;
- Os militares e os agentes das forças militarizadas dos quadros permanentes, em serviço efetivo<sup>7</sup>, bem como os agentes dos serviços e forças de segurança<sup>8</sup>, enquanto prestarem serviço ativo<sup>9</sup>;
- O inspetor-geral e os subinspetores-gerais de Finanças, o inspetor-geral e os subinspetores-gerais da Administração do Território<sup>10</sup> e o diretor-geral e os subdiretores-gerais do Tribunal de Contas;
- O secretário da Comissão Nacional de Eleições;

<sup>6</sup> Corresponde atualmente à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, dado que a Alta Autoridade para a Comunicação Social foi extinta pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

<sup>7</sup> Cfr. o artigo 33.º da Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho, e alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto.

<sup>8</sup> Sobre a interpretação da expressão «*agentes dos serviços e forças de segurança*» já se pronunciou o TC no Acórdão n.º 452/2009 (Proc.º 749/09), acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090452.html>, no qual se identificam as entidades que exercem funções de segurança interna, enquanto “*atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática*”.

<sup>9</sup> Tal como decorre do conjunto de perguntas frequentes disponibilizadas pela Comissão Nacional de Eleições no respetivo *website* (<http://www.cne.pt/faq2/96/90>), os serviços e forças de segurança abrangidos pela inelegibilidade fixada na lei são: a Guarda Nacional Republicana (força militarizada), a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica. Ainda de acordo com a Comissão Nacional de Eleições, os guardas florestais encontram-se “*abrangidos pela inelegibilidade prevista na parte final da alínea g) do n.º 1 do presente artigo 6.º (CNE 56/XIV/2012)*”. De facto, conforme esclarece a Comissão Nacional de Eleições (em [http://www.cne.pt/sites/default/files/nºlegis\\_leoal\\_annotada\\_2014.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/nºlegis_leoal_annotada_2014.pdf), p. 71), embora o TC se tenha pronunciado em sentido contrário no Acórdão n.º 557/89, publicado no *D.R.*, Série II, de 04.04.1990, essa jurisprudência baseou-se em legislação atualmente revogada (cfr. ainda o artigo 270.º da Constituição).

<sup>10</sup> A Inspeção Geral da Administração do Território (IGAT) foi criada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho, e passou a ser designada por Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL), pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, aprovou a fusão da Inspeção-Geral da Administração Local na Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

- O diretor-geral e os subdiretores-gerais do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE)<sup>11</sup>;
- O diretor-geral dos Impostos;
- Os falidos<sup>12</sup> e insolventes<sup>13</sup>, salvo se reabilitados<sup>14</sup>;
- Os cidadãos eleitores estrangeiros que, em consequência de decisão de acordo com a lei do seu Estado de origem, tenham sido privados do direito de sufrágio ativo ou passivo.

Uma grande parte das inelegibilidades gerais acabadas de referir não nos parece suscitar dúvidas, dado estarmos perante titulares de órgãos de soberania ou autoridades cujo especial estatuto os impede de serem eleitos para os órgãos do poder local. A título de exemplo, realçamos que os Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público estabelecem que lhes está vedada a prática de atividades político-partidárias de caráter público, não podendo ocupar cargos políticos, à exceção dos cargos de Presidente da República, de membro do Governo, de membro do Conselho de Estado ou de

<sup>11</sup> Corresponde atualmente ao secretário-geral do Ministério da Administração Interna - MAI e ao secretário-geral adjunto que detiver as competências da Administração Eleitoral, dado que o STAPE foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 78/2007, de 29 de março, tendo-lhe sucedido a Direção-Geral de Administração Interna (DGAJ). A DGAJ foi também, entretanto, extinta pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, sucedendo-lhe a Secretaria-geral do MAI.

<sup>12</sup> Sobre a inelegibilidade que resulta de uma situação de falência, importa chamar à colação o Acórdão do TCA Norte (Proc.º 01277/04.8BEBRG), de 12.05.2005, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/0f34e98940ac75ab80257003003165a3>, de acordo com o qual, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, conjugada com a alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, os membros dos órgãos autárquicos, que após a eleição se coloquem numa situação de inelegibilidade, ou seja, na situação de "falidos e insolventes" desde que não reabilitados, perdem o mandato, independentemente de a situação de falência ou de insolvência ter sido criada com dolo ou negligência. Neste Aresto, também se conclui que a norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, não é inconstitucional.

<sup>13</sup> Em relação a uma situação de inelegibilidade decorrente de um caso de insolvência, cfr. o já citado Acórdão do TC n.º 532/2017 (Proc.º 843/2017), acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170532.html>, que, à luz de uma «interpretação dinâmica e atualista» conclui que esta inelegibilidade prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, se aplica a "cidadãos que tenham sido declarados insolventes e cujo processo não tenha sido encerrado, desde que a insolvência não tenha sido qualificada de culposa ou não exista pedido de exoneração do passivo restante. Neste último caso, a cessação dos efeitos da insolvência, equivalentes à antiga figura da reabilitação do falido, ocorre apenas com a decisão final de exoneração, tomada nos termos do artigo 244.º, n.º 1, do CIRE, que põe termo definitivo ao período de cessão referido no n.º 2 do artigo 239.º do mesmo diploma".

No mesmo Aresto se refere que a jurisprudência reconduz a inelegibilidade dos insolventes para os órgãos autárquicos, essencialmente, a "duas ordens de valor constitucional": por um lado, a declaração de insolvência indicia que o eleito revelou recentemente "imprudência e ineptidão na gestão do seu património", pelo que o legislador presume que não possui "as qualidades indispensáveis ao exercício idóneo da função administrativa confiada às autarquias locais; por outro lado, garante-se a isenção e independência no exercício dos cargos nos órgãos da administração local, pois a insolvência "constitui uma situação de debilidade económica, traduzida na incapacidade patrimonial do devedor para cumprir as obrigações vencidas", colocando o insolvente "numa posição de especial vulnerabilidade, da qual resulta um risco acrescido de abuso de poder e de gestão danosa". Além disso, "o decretamento judicial da insolvência e a subsistência de tal estado implicam, para o visado, um extenso conjunto de restrições" que o colocam numa "situação de dependência sistemática em relação a terceiros em matéria de administração pessoal - uma verdadeira e própria capitis deminutio -, situação essa que o legislador presume dificilmente conciliável com a expectativa de independência que a comunidade deposita nos titulares de órgãos da administração local".

<sup>14</sup> A respeito da inelegibilidade dos insolventes e da circunstância de o Código da Insolvência e Recuperação de Empresas (CIRE) (Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, na redação atual) ter deixado de fazer expressa referência ao conceito de "reabilitação", vd. os Acórdãos do TCA Norte (Proc.º 02048/12.3BEPRT), de 19.04.2013, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/1544e9955f01e07680257b60004e748b>, e TCA Norte (Proc.º 02796/13.0BEPRT), de 27.06.2014, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/8abf3a7971fa733c80257d27004f9b54>.

Representante da República para as regiões autónomas<sup>15</sup>. Também os membros da Comissão Nacional de Eleições perdem o mandato se se candidatarem a quaisquer eleições para órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local<sup>16</sup>.

No que concerne às demais inelegibilidades gerais, a doutrina<sup>17</sup> e a jurisprudência foram sedimentando posições sobre algumas situações concretas, que acima assinalamos e que desenvolvemos nas correspondentes notas de rodapé.

### 3. INELEGIBILIDADES ESPECIAIS

A consagração das “*inelegibilidades especiais*” – que derivam de uma peculiar relação jurídica de determinados cidadãos em relação aos órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição, que pode afetar a sua isenção e imparcialidade no exercício do cargo – visa “*garantir a dignificação e a genuinidade do acto eleitoral, de modo a não se reconhecer capacidade eleitoral passiva a quem possa exercer algum tipo de influência como candidato sobre os eleitores ou, como nomeadamente sucede nas situações contempladas na alínea c) do nº 2 [do artigo 7.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais], ao actuarem como órgãos eleitos da administração autárquica, a sua gestão permita duvidar da transparência e da objectividade que lhe devem assistir, em Estado de direito democrático*”<sup>18</sup>.

Neste âmbito, não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição:

- Os diretores de finanças e chefes de repartição de finanças<sup>19</sup>;
- Os secretários de justiça e administradores judiciários<sup>20</sup>;

<sup>15</sup> Cfr. o n.º 3 do artigo 216.º da Constituição, o artigo 6.º-A da Lei n.º 21/85, de 30 de julho, na redação atual, e o artigo 108.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, respetivamente.

<sup>16</sup> Vd. o artigo 4.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, alterada pela Lei n.º 4/2000, de 12 de abril, e pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

<sup>17</sup> Ao longo deste trabalho, para além da doutrina que citamos e daquela que se encontra elencada na parte final - relativa à “*Bibliografia*”- acompanhamos ainda, a dissertação de Mestrado sobre “*Direito Eleitoral Comparado entre Brasil e Portugal: analisando as inelegibilidades como fator de promoção do equilíbrio entre os candidatos na disputa eleitoral*”, Humberto Lacerda Alves, Lisboa, 2016, acessível em <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/2742>.

<sup>18</sup> In Acórdão do TC n.º 495/01 (Proc.º 692/01), acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010495.html>.

<sup>19</sup> Acerca do disposto nesta alínea, vd. parecer publicado na página institucional desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), disponível em [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/11126\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/11126_1.pdf).

<sup>20</sup> Sobre esta inelegibilidade especial, vd. o Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00041/17.9BEVIS), de 23.06.2017, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/22A521A4179ACBF2802581AD0056E84F>, de acordo com o qual “[o] facto de os secretários de justiça não dirigirem agora as secretarias, por competência própria, também não permite interpretação diversa (...) Acresce que os secretários de justiça continuam a poder dirigir as secretarias, por competência delegada do administrador judiciário – n.º 5 do artigo 106º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, na redacção da Lei n.º 40-A/2016, de 22.12 (...). Quanto à distância geográfica da sede comarca com os territórios das restantes autarquias – agora maior face à redução do número de comarcas –, também não se mostra relevante, dado que se é certo que o secretário de justiça não pode concorrer a uma autarquia geograficamente distante – ou manter-se aí como autarca – a partir do momento em que assume tal qualidade, também é certo que, a não existir tal impedimento, poderia concorrer à autarquia da sede da sua comarca, o que com toda a segurança o legislador quis impedir. Por outro lado, a distância geográfica cada vez é menos relevante, num mundo cada vez mais virtual, informatizado e globalizado, para determinar o necessário distanciamento entre o

- Os ministros de qualquer religião ou culto<sup>21</sup>;
- Os funcionários dos órgãos das autarquias locais<sup>22</sup> ou dos entes por estas constituídos ou em que detenham posição maioritária, que exerçam funções de direção, salvo no caso de suspensão obrigatória de funções desde a data de entrega da lista de candidatura em que se integrem<sup>23</sup>.

Ainda no âmbito das inelegibilidades especiais, são também inelegíveis para os órgãos das autarquias locais em causa:

- Os concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respetiva;
- Os devedores em mora da autarquia local em causa e os respetivos fiadores<sup>24</sup>;
- Os membros dos corpos sociais, os gerentes e os sócios de indústria ou de capital de sociedades comerciais ou civis, bem como os profissionais liberais em prática isolada ou em sociedade irregular que prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada, salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura<sup>25</sup>. A redação em vigor foi recentemente introduzida pela

*secretário de justiça e os cidadãos que lhe permita objectivamente respeitar os valores da isenção e transparência, inerentes às normas em análise, no exercício de cargos autárquicos”.*

<sup>21</sup> Em relação a esta “inelegibilidade local” estabelecida “na legislação eleitoral subsequente a 1974” (designadamente na eleição dos Deputados à Assembleia da República, no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio), pronunciou-se Jorge Miranda (in “Liberdade Religiosa, Igrejas e Estado em Portugal”, acessível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2760/1/NeD39\\_JorgeMiranda.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2760/1/NeD39_JorgeMiranda.pdf)), referindo que “[é] uma orientação discutível em face do princípio da separação das Igrejas do Estado, mas que tem sido justificada por razões sociológicas ou da realidade constitucional e por se entender que o afastamento de sacerdotes das opções políticas - partidárias é, no fundo, uma importante salvaguarda da própria liberdade religiosa”.

<sup>22</sup> A respeito desta inelegibilidade, cfr. os pareceres publicados na página institucional desta CCDR em [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10411\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10411_1.pdf) e em [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10404\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10404_1.pdf).

<sup>23</sup> Vd. Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00403/07.OBEVIS), de 01.09.2008, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/80f5f10f5d7e0521802574c60030f9f3>, nos termos do qual “a alínea d) do n.º 1 do art.º 7.º da Lei Orgânica 1/01, de 14.AGO, parece, pois, eleger como pressuposto de inelegibilidade o exercício efectivo de funções de direcção por parte de funcionários dos órgãos das autarquias locais ou dos entes por estas constituídos ou em que detenham posição maioritária, não se bastando com a mera titularidade dessas funções de direcção”.

<sup>24</sup> Acerca desta situação vd. o Acórdão do TC n.º 93-716-1 (Proc.º 93-0633), publicado no D.R., Série II, de 15.02.1994, e disponível em <http://www.dgsi.pt/atco1.nsf/904714e45043f49b802565fa004a5fd7/df3fb710107616ff8025682d0063c882>. De facto, apesar de a situação aí em análise se enquadrar no âmbito do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de setembro (atualmente revogado), este Aresto mantém atualidade, na medida em que a norma nele citada corresponde à atual alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

<sup>25</sup> Quanto a esta alteração, introduzida pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020 à alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, impõe-se consultar a exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 226/XIV/1ª (<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhelNiciativa.aspx?BID=44505>), sendo de destacar, de entre os Pareceres emanados sobre esse Projeto aí elencados, o Parecer e Nota Técnica da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, bem como o Parecer da Comissão Nacional de Eleições (em especial o respetivo ponto 3 e Anexo III, que acompanharemos de perto).

Realçamos, ainda, que antes da entrada em vigor da alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, a alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001 determinava que eram inelegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição, os “membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada”. A propósito do disposto nesta alínea nas suas anteriores redações podem consultar-se, entre outros:

- O Acórdão do TC n.º 505/01 (Proc.º 703/01), disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010505.html>, de acordo com o qual “a candidatura, no primeiro lugar da lista, a uma assembleia de freguesia é simultaneamente uma candidatura à assembleia municipal – apesar de estarem em causa duas autarquias distintas (...). Por esta razão, o sócio gerente de uma sociedade que tem contratos não integralmente cumpridos com uma Câmara Municipal, se for candidato a uma assembleia de freguesia do

Lei Orgânica 1-A/2020, de 21 de agosto, que alterou a alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto. Tal como consta da exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 226/XIV/1ª, esta alteração decorreu da necessidade de “[p]rever uma nova inelegibilidade que aumente a transparência na relação entre as autarquias e os seus fornecedores de serviços, muitas das vezes concretizados por ajuste direto”, sendo de realçar que se trata de uma inelegibilidade “*simultaneamente subjetiva e objetiva*”, conforme resulta da nota de rodapé n.º 3 da Nota técnica da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Ora, do confronto do disposto na nova redação desta alínea com a anterior constatamos que o atual regime é ainda mais restritivo e abrangente. De facto, na redação em vigor, a inelegibilidade não se aplica apenas aos “*membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades (...) que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada*”, mas também:

- a) *Aos sócios de indústria ou de capital de sociedades comerciais ou civis*, bem como
- b) *Aos profissionais liberais em prática isolada ou em sociedade irregular* (“*atenta a natureza da sua atividade profissional*”, nas palavras da Comissão Nacional de Eleições),
- c) *Que prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada*,
- d) *Salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura*.

Para melhor compreensão desta alteração, importa realçar que nela não foram acolhidas todas as sugestões apresentadas pela Comissão Nacional de Eleições no ponto 3 e no Anexo III do seu Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 226/XIV/1ª e que se encontram resumidas no Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da

---

*respectivo concelho, no primeiro lugar da lista, fica ferido da inelegibilidade prevista no artigo 7º, n.º 2, alínea c), da Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais”;*

- O Acórdão do mesmo Venerando Tribunal n.º 495/01 já citado (Proc.º n.º 692/01), acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010495.html>, no qual se refere que, já em anterior Acórdão do TC se escreveu que o mais importante “*é que para os órgãos de determinada autarquia local, não seja eleito quem, ao iniciar o exercício do cargo, seja membro dos corpos sociais (...) que tenha contratos pendentes com essa autarquia. E isso, tanto no caso de a subsistência do contrato, nesse momento, se dever ao facto de se tratar de negócio cuja execução se protraí no tempo, como naquele em que, sendo um contrato de outro tipo, as obrigações que dele decorrem ainda se acharem nessa altura por cumprir, ao menos em parte*”;

- No mesmo sentido vd. o Acórdão do TCA Sul (Proc.º 12722/15), de 26.11.2015, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8b0c0d05c9d81e4a80257f0f003b3a84>; em sentido distinto, vd. o Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00088/18.8BEPNF), de 23.11.2018, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/06556ab916390d6c802583a7005c1a8f>;

- O Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00707/04.3BEVIS), de 17.03.2005, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/e3b4f253b3d7d10480256fd2005a8034>;

- O Acórdão do STA (Proc.º n.º 88/18.8 BEPNF) n.º 2/2020, de 12.12.2019, publicado no *D.R.*, Série I, de 05.03.2020, que, a propósito da aplicação da subalínea v) da alínea b) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, uniformiza Jurisprudência nos seguintes termos: “*o sócio e único gerente de uma sociedade empreiteira que seja, simultaneamente, presidente de uma junta de freguesia e, por inerência, membro da assembleia do respectivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e este município*”.

Ainda a respeito da anterior redação da alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, vd. os pareceres publicados na página institucional desta CCDR em: [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10793\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10793_1.pdf); [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/12717\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/12717_1.pdf) e [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/12267\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/12267_1.pdf).

Assembleia da República como uma *“ponderação, no quadro do nº 2 do artigo 7º, de uma solução gradativa, que preveja para os casos de menor importância (sócios de indústria ou sócios de capital reduzido que não influam na orientação da sociedade), apenas uma situação de incompatibilidade, de forma a melhor alcançar uma solução equilibrada naquilo que é configurado pelo projeto apenas como uma restrição à capacidade eleitoral passiva em todos os casos”*.

Assim, não tendo sido criada, conforme propôs a Comissão Nacional de Eleições, *“uma nova inelegibilidade para os órgãos executivos das autarquias locais que abranja os sócios, de capital ou de indústria, que detenham uma posição relevante suscetível de influenciar a orientação dos negócios dessas sociedades, ainda que não participando dos corpos gerentes”* [ficando *“os demais sócios, de capital ou de indústria, das sociedades abrangidas na proposta (...) meramente impedidos de aceder à titularidade de cargo executivo para que sejam, eventualmente, eleitos se e enquanto não fizerem cessar o seu envolvimento na relação contratual”*], parece-nos que a nova inelegibilidade abrange todos os sócios de capital ou indústria de sociedades civis ou comerciais que pretendam candidatar-se a qualquer dos órgãos dos Municípios e das Freguesias, independentemente de deterem ou não uma *“posição relevante suscetível de influenciar a orientação dos negócios dessas sociedades”*.

Neste quadro das inelegibilidades especiais, destaca-se também o facto de nenhum cidadão poder candidatar-se simultaneamente:

- A órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes;
- A mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo município;
- À câmara municipal e à assembleia municipal do mesmo município<sup>26</sup>.

A estas inelegibilidades acrescem as previstas noutros diplomas legais, tais como:

- Determinadas incapacidades eleitorais passivas – que mais não são do que verdadeiras inelegibilidades – para os cidadãos que exercerem o cargo de presidente dos órgãos executivos de câmara municipal e de junta de freguesia durante três mandatos consecutivos e que se encontram previstas na Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto<sup>27</sup>;
- A inelegibilidade prevista no artigo 13.º da Lei da Tutela Administrativa<sup>28</sup>, de acordo com o qual a condenação definitiva dos membros dos órgãos autárquicos em qualquer dos crimes de responsabilidade previstos e definidos pela Lei n.º 34/87, de 16 de julho, origina a sua inelegibilidade nos atos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> A Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, acrescentou esta inelegibilidade às já previstas no anterior n.º 3 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001.

<sup>27</sup> A este respeito vd. os pareceres publicados na página institucional desta CCDR em [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10149\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10149_1.pdf) e em [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/135\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/135_1.pdf).

<sup>28</sup> Aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na redação atual.

<sup>29</sup> A este propósito, vd. Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00359/07.9BEMDL), de 28.02.2008, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/334f7c8563ddf0ea80257403005514d5>.

## 4. INELEGIBILIDADES SUPERVENIENTES

Mesmo depois de assumirem o exercício das respetivas funções, os membros dos órgãos autárquicos podem colocar-se em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais sejam revelados dados que denotem que já existia (mas não tinha sido detetada antes da eleição) uma situação de inelegibilidade que ainda subsiste. Estamos perante as chamadas “**inelegibilidades supervenientes**”, que, quando comprovadas em sede judicial, permitem concluir que, afinal, esses autarcas não detêm as qualidades necessárias para desempenhar, com a necessária isenção, independência e imparcialidade, os cargos para que foram eleitos.

Nestas situações – que, realçamos, podem advir após a eleição ou já existir antes, sem terem sido detetadas (apesar de subsistirem) – os eleitos locais sujeitam-se a incorrer na sanção de perda do mandato, conforme determina a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei da Tutela Administrativa<sup>30/31</sup>.

Vd. ainda o Acórdão do TC n.º 536/2015, publicado no *D.R.* n.º 227, Série II, de 19.11.2015 e acessível em <https://dre.pt/application/file/a/71049258>.

<sup>30</sup> Embora, entretanto, a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, tenha sido revogada pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, vd. INF\_DSAJAL\_LIR\_8763/2017, de 07.11.2017, divulgada no *Flash Jurídico* de dezembro de 2017, disponível em [https://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros\\_ccdrn/administracaolocal/das\\_inelegibilidades\\_supervenientes.pdf](https://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/das_inelegibilidades_supervenientes.pdf).

Cfr. também o já citado Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00041/17.9BEVIS), de 23.06.2017, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/22A521A4179ACBF2802581AD0056E84F>, de cujo Sumário transcrevemos e destacamos o seguinte:

*“1. Para efeitos de perda de mandato, o artigo 7º da Lei Orgânica da eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, aplica-se não apenas a situações existentes no momento da apresentação da candidatura mas também a situações de inelegibilidade superveniente, por força precisamente do disposto no artigo 8º Regime Jurídico da Tutela Administrativa que expressa e inequivocamente refere que incorrem em perda de mandato os autarcas que “Após as eleições... sejam colocados em situação que os torne inelegíveis”.*

*2. Isto sendo certo que não há razão válida para distinguir entre as situações de inelegibilidade ab initio e inelegibilidade superveniente, pois são razões objectivas, independentemente de um juízo de culpa sobre a actuação do autarca, de isenção e transparência no exercício de cargos autárquicos, que determinam a perda de mandato.*

*3. Também não há que distinguir para o efeito essencial de perda de mandato entre situações transitórias, como o exercício do cargo em regime de substituição, e situações definitivas; desde logo porque a lei as não distingue e, onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir; depois porque as razões objectivas, de interesse público, que determinam a perda de mandato, por inelegibilidade superveniente, são exactamente as mesmas quer a situação seja transitória quer seja definitiva, no essencial, os mencionados valores da isenção e transparência no exercício de cargos autárquicos.*

*4. A perda de mandato é a única possível consequência prevista na lei para o caso de inelegibilidade superveniente, não estando previsto na lei a suspensão, imposta, de funções ao autarca por virtude do exercício transitório de funções incompatíveis que o tornam inelegível e não podendo, tendo em conta os interesses públicos subjacentes à perda de mandato, ficar a suspensão dependente da livre vontade do interessado.*

*(...)”.*

<sup>31</sup> De facto, a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei da Tutela Administrativa estabelece que incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que “*após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detetada previamente à eleição*”.

Contudo, uma vez que a perda de mandato tem natureza sancionatória e só pode ser decidida em Tribunal, o Ministério Público só será obrigado a intentar a ação de perda de mandato se tiver conhecimento dos respetivos fundamentos.

Assim, estes casos devem ser participados ao Ministério Público, junto do tribunal administrativo de círculo territorialmente competente, por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse direto em demandar.

Acresce referir que o Ministério Público tem o dever funcional de propor a respetiva ação, no prazo máximo de 20 dias após o conhecimento dos respetivos fundamentos.

As ações para declaração de perda de mandato só podem ser interpostas no prazo de cinco anos após a ocorrência dos factos que as fundamentam e têm carácter urgente, seguindo os termos do processo de contencioso eleitoral.

## II. IMPEDIMENTOS

O princípio da imparcialidade<sup>32</sup> vem consagrado no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, que estabelece que “[o]s 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”, bem como no artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>33</sup>, que o autonomiza: “[a] Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção”.

Os “**impedimentos**”, corolário do princípio da imparcialidade<sup>34</sup>, verificam-se quando determinadas causas objetivas, expressamente previstas na lei se interpõem entre o titular de órgão da Administração Pública<sup>35</sup> e a matéria objeto ou a pessoa destinatária da sua intervenção num concreto procedimento<sup>36</sup>, assim se patenteando/pressupondo, “ex lege” (daí

<sup>32</sup> Referem Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, “Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais”, Tomo I, 3.ª edição, Dom Quixote, 2008, p. 216: “[o] princípio da imparcialidade tem uma dimensão negativa e uma dimensão positiva. A dimensão negativa proíbe a administração de, a propósito de um caso concreto, tomar em consideração e ponderar interesses públicos ou privados que, à luz do fim legal a prosseguir, sejam irrelevantes para a decisão. A dimensão positiva impõe que, previamente à decisão de um caso concreto, a administração tome em consideração e pondere todos os interesses públicos e privados que, à luz do fim legal a prosseguir, sejam relevantes para a decisão. Da combinação das duas dimensões do princípio da imparcialidade resulta, portanto que, no exercício da sua margem de livre decisão, a administração tem que tomar em consideração e ponderar todos os interesses públicos e privados relevantes para a decisão e só estes”.

E Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2010, pp. 802 e 803, em anotação ao n.º 1 do artigo 266.º: “o princípio da imparcialidade respeita essencialmente às relações entre a Administração pública e os particulares, podendo circunscrever-se a dois aspectos fundamentais: (a) o primeiro, relacionado com os princípios constitucionais consagrados no n.º 1, consiste em que, no conflito entre o interesse público e os interesses particulares, deve proceder com isenção na determinação da prevalência do interesse público, de modo a não sacrificar desnecessária e desproporcionadamente os interesses particulares (imparcialidade na aplicação do princípio da proporcionalidade); (b) o segundo refere-se à actuação da Administração em face dos vários cidadãos, exigindo-se igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público. O princípio da imparcialidade, que se relaciona, embora não se confunda, com o princípio da igualdade, deve, por outro lado, distinguir-se do princípio da neutralidade, pois a Administração não pode conceber-se como neutral em relação à prossecução do interesse público. (...) Exige-se também: (1) imparcialidade organizatório-funcional, impedindo decisões em «causas próprias», e (2) uma imparcialidade procedimental conseguida através de um procedimento que, pela sua transparência, informação e igualdade de oportunidades, possibilite um tratamento e obtenção de informação e uma apreciação de provas, típico de um procedimento equitativo ao «mais alto nível»”.

<sup>33</sup> Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual.

<sup>34</sup> V. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, pp. 802 e ss..

<sup>35</sup> Na vertente que aqui se analisa, embora o regime também abranja os “agentes”. Na exposição subsequente a referência a titulares de órgãos abrange os titulares de órgãos individuais e/ou os membros de órgãos colegiais, consoante os casos.

<sup>36</sup> Nos termos do artigo 1.º do CPA, entende-se por:

- Procedimento administrativo: “a sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública” (n.º 1);

- Processo administrativo: “o conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo” (n.º 2).

que o impedimento opere automaticamente)<sup>37</sup>, a existência de um real ou potencial conflito de interesses<sup>38</sup> e inibindo, por isso, a atuação do titular do órgão, por essa via se protegendo/garantindo a imparcialidade, do mesmo passo que outros princípios fundamentais<sup>39</sup>. Acompanhando o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 468/96 (Proc.º n.º 87/95), de 14 de março de 1996<sup>40</sup>:

*“Tendo em vista a prossecução do interesse público e o respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos e visando assegurar a observância dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade no exercício das funções dos órgãos e agentes administrativos, o legislador ordinário pode definir um regime de (...) impedimentos mais ou menos rigoroso e aplicável a um universo pessoal mais ou menos vasto”.*

Analisar-se-á de seguida o regime das garantias de imparcialidade, em geral e com enfoque particular nos eleitos locais.

<sup>37</sup> Refere Pedro Costa Gonçalves, no seu “Manual de Direito Administrativo” Vol. I, Almedina, 2019, p. 607: “As situações típicas constitutivas de impedimento são as que a lei indica e não outras (...)”.

<sup>38</sup> Nos termos da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 8 de janeiro de 2020 (acessível em: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao\\_cpc\\_20200108.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20200108.pdf)) “o conceito de conflito de interesses inclui qualquer situação real, aparente ou potencial, de sobreposição de interesses privados sobre os interesses públicos que os titulares de cargos públicos, políticos e administrativos, estão obrigados a defender, quer durante o exercício do mandato ou funções, quer mesmo em momento anterior ao exercício ou após a sua cessação”.

V., a propósito, Rafael Ribeiro, Newsletter do CEDIPRE acessível em: [https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/newsletter/newsletter\\_11.pdf](https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/newsletter/newsletter_11.pdf).

<sup>39</sup> Referem, entre muitos, Maria da Glória Dias Garcia e Tiago Macieirinha, et alia, “Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo”, Almedina, 2016, pp. 164 e 165, em anotação ao artigo 69.º do CPA:

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

E Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, em anotação ao artigo 44.º do CPA de 1991, hoje artigo 69.º do novo CPA, “Código do Procedimento Administrativo – comentado”, 2.ª edição, Almedina, 1997, pp. 243 e 247:

*“(...) Os **impedimentos** respeitantes à participação em procedimento administrativo de titulares de órgãos que tenham um **interesse pessoal** na decisão do caso, aparecem no nosso direito sob a designação de “garantias da imparcialidade”, embora não visem assegurar ou proteger apenas os valores inerentes ao princípio constitucional ou legal da imparcialidade administrativa. Tanto quanto ele, o que está em causa nesses impedimentos ou proibição (de intervenção procedimental de titulares de órgãos ou agentes administrativos interessados na decisão) é o princípio da **prossecução do interesse público**.*

*Mas é na sua vertente garantística que eles hoje são apresentados e estudados.*

*(...)*

**VIII.** *A delimitação do conceito de **interesse impeditivo** da intervenção no procedimento (...) há-de fazer-se em função de dois parâmetros: por um lado, trata-se de garantir a objectividade e utilidade pública da decisão administrativa em vista da (melhor) prossecução do interesse público, e por outro lado, de assegurar a imparcialidade e a transparência dessa decisão, face àqueles que nela estão interessados e face à colectividade administrativa em geral. O interesse aqui tido em vista é, em princípio, de **natureza material**, mas podem também, em certas situações, ser atendíveis interesses morais.*

*As situações de interesse impeditivo de intervenções no procedimento – que devem ser avaliadas em concreto, não vindo tipificadas na lei – respeitam à própria pessoa do titular do órgão (...)*”.

<sup>40</sup> Acessível em: [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

## 1. REGIME GERAL

### 1.1. Impedimento

Em relação ao regime do *impedimento*, através de cuja aplicação se veda (*impede*) aos titulares de órgãos da Administração Pública a sua *intervenção*<sup>41</sup> – quer pela participação procedimental na respetiva preparação e execução, quer pela formulação/prolação da decisão administrativa, participação e decisão que lhes competiria funcionalmente assegurar caso não se verificasse tal impedimento – estabelece-se no n.º 1 do artigo 69.º do CPA, que aqueles não podem intervir<sup>42</sup> em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública<sup>43</sup>:

*“a) Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa;*

*b) Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, nele tenham interesse o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, algum parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil;*

*c) Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, tenham interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior;*

*d) Quanto tenham intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou hajam dado parecer sobre questão a resolver;*

<sup>41</sup> Sobre o conceito de “intervenção”, pronunciou-se o Acórdão do TCA Sul (Proc.º 396/18.8BECTB), de 10.10.2019:

*“a tendência é para entender o conceito “intervenção” (da proibição legal) alargadamente, estendendo-o às formalidades da instrução do procedimento, bem como aos actos da execução da sua decisão para além, obviamente, da autoria desta ou de participação na sua tomada, que são os casos mais evidentes de intervenções proibidas” (conforme explicam Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, em Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2.ª edição - 3.ª reimpressão da edição de 1997 - Almedina, anotação ao artigo 44º, página 246).*

*Ou seja, “O conceito de intervenção é muito amplo. Não se trata apenas de impossibilitar a intervenção na decisão final, o que seria tirar efectividade prática à garantia correspondente, mas também de vedar qualquer intervenção qualitativa anterior que possa conformar a decisão final, seja na (sub) fase instrutória seja noutra. (...) Só não relevam as intervenções que em nada influenciam a decisão final” (conforme expõe Luiz S. Cabral de Moncada, em Código do Procedimento Administrativo Anotado, 3ª edição, Quid Iuris, 2019, anotação ao artigo 69º, página 258).*

*(...)”.*

<sup>42</sup> Ver Nota anterior sobre o conceito de “intervir”.

<sup>43</sup> Como refere Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 603: *“O sistema de impedimentos não abrange a edição de regulamentos administrativos, nem outras medidas de carácter genérico, mas a presença de situações de conflitos de interesses como as que estão refletidas nos casos previstos no artigo 69.º terá decerto consequências também nesses casos, por força do princípio da imparcialidade”.*

e) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil;

f) Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com intervenção destas”.

São, pelo n.º 2 do mesmo artigo 69.º, excecionadas as seguintes situações:

“a) As intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente atos certificativos;

b) A emissão de parecer, na qualidade de membro do órgão colegial competente para a decisão final, quando tal formalidade seja requerida pelas normas aplicáveis;

c) A pronúncia do autor do ato recorrido, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º”.

Sobre o carácter aberto do conceito jurídico de “ter interesse” em procedimento, ato ou contrato, diz Pedro Costa Gonçalves<sup>44</sup>:

*“Cumpre sublinhar que este elemento subjetivo – a subsistência de um interesse –, não reclama a presença de um elemento psicológico, nem a comprovação de um efetivo interesse do titular do órgão ou agente. Isto porque a situação de impedimento não é determinada pela intencionalidade, que pode estar ausente, nem tão-pouco pelo resultado de um benefício efetivo para o agente, mas apenas pela verificação de uma situação objetiva que indicia, com suficiente precisão, o perigo ou o risco de uma contaminação da intervenção do agente. Pode, assim, dizer-se que se protege o valor da imparcialidade aparente”.*

Verificando encontrar-se em situação que corresponde a uma daquelas causas de impedimento previstas na lei, o eleito local<sup>45</sup>, caso se trate de membro de órgão colegial autárquico, deve<sup>46</sup> comunicar<sup>47</sup> desde logo o facto ao presidente do respetivo órgão, a quem compete declará-lo (ouvindo, se considerar necessário, o autor da comunicação)<sup>48</sup>. Tratando-se

<sup>44</sup> Ob. cit., p. 605.

<sup>45</sup> Focando a análise na aplicação do regime geral do CPA aos eleitos locais.

<sup>46</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 70.º do CPA.

<sup>47</sup> Acompanhando Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 609: “A lei não indica se a comunicação se pode fazer por forma oral, mas tudo indica que sim (cf. em relação ao pedido de escusa, o artigo 74.º, n.º 2)”.

<sup>48</sup> Cfr. os n.ºs 1 e 4 do artigo 70.º do CPA.

de impedimento do presidente do órgão colegial, a decisão do incidente<sup>49</sup> compete ao próprio órgão, sem intervenção do presidente<sup>50</sup>.

Por outro lado, qualquer interessado<sup>51/52</sup> – v.g. outro membro do órgão – pode<sup>53</sup> requerer ao presidente do respetivo órgão, até ser proferida a decisão definitiva ou praticado o ato (do procedimento principal), a declaração do impedimento, especificando as circunstâncias de facto que constituam a sua causa<sup>54</sup>. Também nestes casos pode o presidente do órgão, na apreciação do incidente, ouvir o membro em causa<sup>55</sup>.

O respetivo órgão deve, quanto a esse assunto concreto, funcionar (participação prévia na formação da vontade e deliberação correspondente) sem o membro impedido<sup>56</sup>, não podendo assim estar presentes no momento da discussão ou da votação os membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos<sup>57/58</sup>.

<sup>49</sup> O procedimento tendente à declaração do impedimento é “um procedimento incidental, que se desenvolve a partir e no âmbito de um procedimento principal (precisamente o procedimento em que a questão do impedimento se colocou)”, Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 608.

<sup>50</sup> Cfr. o n.º 5 do artigo 70.º do CPA.

<sup>51</sup> Cfr., quanto ao conceito de “interessados”, o n.º 2 do artigo 65.º do CPA.

<sup>52</sup> Ou o próprio presidente, por iniciativa oficiosa. V. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, ob. cit., p. 250, que referem: “Mas é claro que o órgão competente para a declaração do impedimento também detém poderes de iniciativa oficiosa nessa matéria”.

<sup>53</sup> Novamente com Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 610: “O pedido de declaração de impedimento do titular do órgão pelo interessado não é necessário, no sentido em que o interessado não tem obrigatoriamente de o fazer como condição necessária da reação posterior que venha a fazer contra a decisão ou o contrato em que intervenham titulares impedidos. Ou seja, o interessado pode pedir a anulação do ato ou contrato em que interveio o titular de órgão ou agente impedido, mesmo que não tenha apresentado pedido de declaração de impedimento”.

<sup>54</sup> Cfr. o n.º 3 do artigo 70.º do CPA.

<sup>55</sup> Cfr. o n.º 4 do artigo 70.º do CPA.

<sup>56</sup> Cfr. o artigo 72.º do CPA.

<sup>57</sup> Cfr. o n.º 6 do artigo 55.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), na redação atual.

<sup>58</sup> V. a Solução Interpretativa Uniforme decorrente da Reunião de Coordenação Jurídica realizada no dia 5 de julho de 2000, homologada por S.E. o Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local:

“1- Nos termos do Estatuto dos Eleitos Locais, estes, no exercício das suas funções autárquicas, estão vinculados ao cumprimento de determinados deveres, de entre os quais se destaca, em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, o de “participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos” (Lei n.º 29/87, artigo 4.º, n.º 3, alínea a)). Formulação esta que inclui quer o dever de comparecer, quer o de votar nas reuniões. (...)”

4- Na lei apenas se admite, com carácter de exceção, um motivo justificativo da não votação: encontrar-se ou considerar-se o autarca impedido ou sobre ele recair suspeição (...)”.

Declarado o impedimento, é o impedido imediatamente substituído no procedimento pelo respetivo suplente<sup>59/60</sup>, sendo que, tratando-se de órgão colegial, se não houver ou não puder ser designado suplente, o órgão funciona sem o membro impedido<sup>61</sup>.

O eleito local membro de órgão colegial deve suspender a sua atividade no procedimento logo que faça a comunicação do impedimento ao presidente do respetivo órgão ou tenha conhecimento de requerimento de declaração do impedimento por qualquer interessado, até à decisão do incidente, salvo determinação em contrário (no caso, do presidente do órgão<sup>62</sup>)<sup>63</sup>.

Não obstante o dever de suspensão da sua atividade nos termos acabados de referir, o impedido deve tomar todas as medidas que forem inadiáveis em caso de urgência ou de perigo, as quais carecem, todavia, de ratificação pelo suplente do membro impedido ou pelo órgão no caso de não haver ou não poder ser designado suplente<sup>64</sup>.

A decisão do incidente deve ser tomada por escrito (quando compete ao próprio órgão colegial, deve constar da ata da reunião), e ser devidamente fundamentada (v. artigos 152.º a 154.º do CPA) e notificada ao visado (por qualquer das formas de notificação previstas no artigo 112.º do CPA).

Não estando o prazo para decisão deste incidente previsto na lei, consideramos, com Pedro Costa Gonçalves<sup>65</sup>, ser de aplicar o prazo de oito dias (prazo previsto no n.º 2 do artigo 75.º para a decisão sobre pedidos de dispensa ou dedução de suspeição).

<sup>59</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 72.º do CPA, considerando-se não ter aqui interesse analisar a parte final do mesmo preceito (“*salvo se houver avocação pelo órgão competente para o efeito*”).

<sup>60</sup> V. o n.º 1 do artigo 42.º do CPA, que dispõe:

*“Artigo 42.º*

*Suplência*

*1- Nos casos de ausência, falta ou impedimento do titular do órgão ou do agente, cabe ao suplente designado na lei, nos estatutos ou no regimento, agir no exercício da competência desse órgão ou agente. (...).”*

No caso dos eleitos locais, deve atender-se ao regime próprio legalmente previsto de que são exemplos:

- no que respeita ao Presidente da Câmara, o n.º 3 do artigo 57.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro: «*O presidente designa, de entre os vereadores, o vice-presidente a quem, para além de outras funções que lhe sejam distribuídas, cabe substituir o primeiro nas suas faltas e impedimentos*».

- em relação ao Presidente da Junta, nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 18.º do RJAL: «*Compete ainda ao presidente da junta de freguesia (...) [p]roceder à distribuição de funções pelos restantes membros da junta de freguesia e designar o seu substituto nas situações de faltas e impedimentos*».

Nos casos em que não haja previsão expressa da substituição/suplência, entendemos dever aplicar-se o n.º 2 do artigo 72.º do CPA «*[t]ratando-se de órgão colegial, se não houver ou não puder ser designado suplente, o órgão funciona sem o membro impedido*».

<sup>61</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 72.º do CPA.

<sup>62</sup> Salvo se se tratar de impedimento do Presidente.

<sup>63</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 71.º do CPA.

<sup>64</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 71.º do CPA.

<sup>65</sup> Ob. cit., p. 611.

Por último acompanhando o mesmo Autor<sup>66</sup>:

*“Sendo declarada a inexistência de impedimento, o titular do órgão pode intervir no procedimento, apesar de a questão sobre a existência do impedimento poder vir a colocar-se mais tarde, no contexto de um recurso administrativo ou de um processo judicial”<sup>67</sup>.*

## 1.2. Escusa e Suspeição

Tal como a figura do *impedimento*, a *escusa/suspeição* constitui e como tal é legalmente configurada, conforme artigos 73.º e ss. do CPA, uma *garantia de imparcialidade* imposta aos titulares de órgãos da Administração Pública para que, ao participarem e/ou decidirem nessa qualidade, designadamente em procedimentos e atos administrativos, essa sua intervenção não possa ser afetada por efetivos ou potenciais conflitos de interesses.

A *escusa ou pedido de dispensa*, na vertente de quem a pede – ou *suspeição*, na vertente de quem a argui/invoca (contra quem assim é “alvo” dessa suspeição) –, prevista no aludido artigo 73.º, dá-se «quando ocorra circunstância pela qual se possa com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão» (do titular do órgão), designadamente nos casos nesse preceito a seguir exemplificados, que, assim e ao contrário das causas de impedimento, não são situações objetivas, nem taxativas, mas meramente “indiciárias” de que possa ocorrer uma quebra de imparcialidade por parte do titular do órgão (que da sua imparcialidade se possa “suspeitar”):

*“a) Quando, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, nele tenha interesse parente ou afim em linha reta ou até ao terceiro grau da linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele, do seu cônjuge ou de pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges;*

*b) Quando o titular do órgão ou agente, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, ou algum parente ou afim na linha reta, for credor ou devedor de pessoa singular ou coletiva com interesse direto no procedimento, ato ou contrato;*

<sup>66</sup> Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 611.

<sup>67</sup> Continua o Autor, ob. cit., p. 612:

*“Questão que se coloca neste âmbito é a de saber se, quando o pedido for formulado por interessado e a decisão for negativa, pode haver lugar à impugnação judicial autónoma dessa decisão. Trata-se de um ato que põe termo a um procedimento, ainda que incidental, pelo que não vemos obstáculo à possibilidade da respetiva impugnação, nos termos gerais do artigo 51.º, n.º 1, do CPTA. Seja como for, embora não exista, em relação à decisão em matéria de impedimento, uma norma com o teor que consta do artigo 76.º, n.º 4, do CPA, afigura-se indiscutível que o tribunal pode conhecer do impedimento e anular o ato ou contrato em que tenha intervindo agente impedido, mesmo que o órgão competente tenha declarado a inexistência do impedimento”.*

*c) Quando tenha havido lugar ao recebimento de dádivas, antes ou depois de instaurado o procedimento, pelo titular do órgão ou agente, seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim na linha reta;*

*d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente, ou o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, e a pessoa com interesse direto no procedimento, ato ou contrato;*

*e) Quando penda em juízo ação em que sejam parte o titular do órgão ou agente, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente em linha reta ou pessoa com quem viva em economia comum, de um lado, e, do outro, o interessado, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente em linha reta ou pessoa com quem viva em economia comum”.*

Também aqui a suspeita de falta ou perda de isenção se dirige à relação entre quem intervém, participa ou decide, e o objeto ou pessoa atingida nos seus interesses próprios pela influência dessa participação e ou decisão do titular do órgão de quem por algum motivo razoavelmente se possa suspeitar (quanto a essa intervenção ou decisão, reafirma-se).

Por se tratar de modalidade não objetivamente pré-fixada por lei, a suspeição ou o pedido de escusa tem que seguir a tramitação adequada e ser decidida casuisticamente, conforme artigos 74.º e 75.º do CPA.

Assim: o pedido deve ser, em regra, dirigido oralmente à entidade competente para dele conhecer (só é formulado por escrito quando por esta entidade assim for determinado<sup>68</sup>), indicando com precisão os factos que o justifiquem<sup>69/70</sup>, logo que haja conhecimento da circunstância que determina a escusa ou a suspeição<sup>71</sup>.

Com fundamento semelhante, pode qualquer interessado na relação jurídica procedimental deduzir suspeição quanto a titulares de órgãos da Administração Pública que intervenham no procedimento, ato ou contrato<sup>72</sup>, caso em que, na apreciação do incidente, é obrigatória a audição do titular do órgão visado<sup>73</sup>.

A competência para decidir o pedido de escusa ou a oposição da suspeição é atribuída à mesma entidade que conhece da existência do impedimento, ou seja, na perspetiva que aqui se analisa (dos órgãos autárquicos), ao presidente do órgão<sup>74/75</sup>.

<sup>68</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 74.º do CPA.

<sup>69</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 74.º do CPA.

<sup>70</sup> Tem de ser fundamentado com “precisão”. Ver, embora ainda proferido no âmbito do anterior CPA, o Acórdão do TCA Sul (Proc.º 11962/03), de 16.11.2006, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/04d44aafdb041a3c8025723a003c512c?>

<sup>71</sup> Cfr. o n.º 4 do artigo 74.º do CPA.

<sup>72</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 73.º do CPA.

<sup>73</sup> Cfr. o n.º 3 do artigo 74.º do CPA.

<sup>74</sup> Salvo se em causa estiver o respetivo Presidente, caso em que é o respetivo órgão colegial.

<sup>75</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 75.º conjugado com os n.ºs 4 e 5 do artigo 70.º do CPA.

A decisão deve ser proferida no prazo de oito dias<sup>76</sup>. Também esta decisão deve ser tomada por escrito, devidamente fundamentada e notificada ao titular do órgão visado<sup>77</sup>.

Os efeitos são idênticos aos dos do impedimento, em consonância com o previsto nos artigos 71.º e 72.º do CPA<sup>78</sup>, ou seja:

- o titular do órgão deve suspender a sua atividade no procedimento, logo que faça o pedido de escusa ou dispensa ou tenha conhecimento de, contra si, ter sido deduzida suspeição, e até à decisão do incidente, salvo determinação em contrário do presidente do órgão<sup>79</sup>;
- o titular do órgão visado deve tomar todas as medidas que forem inadiáveis em caso de urgência ou de perigo, as quais carecem, todavia, de ratificação pelo suplente ou pelo órgão no caso de não haver ou não poder ser designado suplente;
- sendo reconhecida procedência ao pedido, ou seja, concedida a escusa ou dispensa ou confirmada a suspeição:
  - o titular do órgão é imediatamente substituído no procedimento pelo respetivo suplente;
  - tratando-se de órgão colegial, se não houver ou não puder ser designado suplente, o órgão funciona sem o membro visado.

A falta ou decisão negativa sobre a dedução da suspeição não prejudica a invocação da anulabilidade dos atos praticados ou dos contratos celebrados, quando do conjunto das circunstâncias do caso concreto resulte a razoabilidade de dúvida séria sobre a imparcialidade da atuação do órgão, revelada na direção do procedimento, na prática de atos preparatórios relevantes para o sentido da decisão ou na própria tomada da decisão<sup>80/81</sup>.

---

<sup>76</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 75.º do CPA.

<sup>77</sup> Ver o que se disse *supra*, no âmbito da decisão do impedimento.

<sup>78</sup> Cfr. o n.º 3 do artigo 75.º do CPA.

<sup>79</sup> Ou do órgão se em causa estiver escusa ou suspeição do respetivo Presidente.

<sup>80</sup> Cfr. o n.º 4 do artigo 76.º do CPA.

<sup>81</sup> Como refere Pedro Costa Gonçalves, ob. cit., p. 618: “*trata-se de um caso em que a ilegalidade resulta de um juízo do tribunal sobre a “aparência” da violação da imparcialidade*”.

## 2. REGIME DO ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS

Versando a presente análise sobre os eleitos locais membros de órgãos autárquicos, há que atender ao que sobre a matéria se dispõe em legislação específica aplicável. Assim, decorre do artigo 4.º do respetivo Estatuto dos Eleitos Locais<sup>82</sup> que estes estão, no exercício das suas funções, vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios/deveres (enumerando-se aqueles que aqui são mais relevantes):

Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

- observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;
- cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;
- atuar com justiça e imparcialidade;

Em matéria de prossecução do interesse público:

- salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia;
- respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;
- não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;
- não intervir em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;
- não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão.

---

<sup>82</sup> Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na redação atual.

Daqui realçamos o impedimento/proibição de o eleito local celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão<sup>83/84</sup>.

Para além da invalidade<sup>85</sup> dos atos ou contratos em que tenham intervindo nessas condições<sup>86</sup>, incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em

<sup>83</sup> Como referem João Melo de Franco e Herlander Antunes Martins, “Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos”, Almedina, 1993, p. 232, o contrato de adesão define-se como “aquele em que uma das partes, normalmente uma empresa de apreciável dimensão, formula unilateralmente as cláusulas negociadas (no comum dos casos, fazendo-as constar de um impresso ou formulário) e a outra parte aceita essas condições, mediante a adesão ao modelo ou impresso que lhes é apresentado, não sendo possível modificar o ordenamento negocial apresentado”.

<sup>84</sup> Pode ler-se no Acórdão do STA n.º 2/2020 (Proc.º n.º 88/18.8 BEPNF), de 12.12.2019 [Acórdão que uniformiza a jurisprudência nos seguintes termos: «Para efeitos de aplicação do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do Estatuto dos Eleitos Locais, o sócio e único gerente de uma sociedade empreiteira que seja, simultaneamente, presidente de uma junta de freguesia e, por inerência, membro da assembleia do respectivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e este município»]:

“(…) No presente caso, segundo a letra da norma legal em apreciação, «o eleito local está vinculado, no exercício das suas funções», a prosseguir o interesse público, o que o impede de celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão.

A vinculação à prossecução do interesse público, no exercício das funções para que foi eleito, constitui, assim, o «fundamento» do impedimento em causa, e a imparcialidade no exercício dessas funções é, simultaneamente, demonstração e garantia do acatamento dessa vinculação.

Demonstração, porque se o eleito local age de forma isenta e transparente, isso mostra que não visou com a sua actuação outros interesses que não o interesse público.

Garantia, porque se ele evita situações de potencial conflito entre o seu interesse privado e o interesse público assegura essa vinculação. O que conduz a que a actuação imparcial seja – além do mais – uma actuação isenta e transparente, sendo estes dois predicados verdadeira «garantia preventiva do cumprimento da mesma».

Temos, pois, que os eleitos locais – e é só deles que estamos a falar – estando vinculados à prossecução do interesse público, deverão dar, do exercício das suas funções, uma imagem de objectividade, isenção, equidistância relativamente aos interesses em presença, de modo a projectar para o exterior um sentimento de confiança.

Na verdade, se o fundamento do impedimento em causa é a vinculação do eleito à prossecução do interesse público, a sua finalidade não é outra senão assegurar a imparcialidade, a isenção, a transparência no exercício das funções autárquicas.

Deste modo, e ao nível da prossecução dos princípios para que nos remete a letra da norma ora em apreciação, constatamos que ela convive mal com a exigência de demonstração de uma concreta actuação parcial, ou sua mera possibilidade, para que se verifique o impedimento em causa.

9 – E o mesmo acontece se descermos a um plano mais empírico, ou seja, ao do «conflito de interesses» que, no fundo, configura o caso típico de vida presente na mente do legislador como justificador do impedimento em análise. O conflito de interesses pressupõe, no mínimo, dois interesses; e haverá conflito quando – em termos efectivos ou meramente potenciais – a possibilidade de «satisfação plena de um» apenas se verificará à custa do sacrifício ou prejuízo – em maior ou menor medida – da satisfação plena do outro. A melhor forma de prevenir o conflito de interesses será empreender no sentido de evitar o surgimento do interesse cuja satisfação potencial ou efectiva prejudica ou sacrifica o interesse contraposto. A situação de potencial conflito de interesses surgirá sempre que um eleito local tenha, directa ou indirectamente, um interesse financeiro, económico, ou outro interesse pessoal, susceptível de comprometer a sua imparcialidade no contexto da celebração de um contrato com a respectiva autarquia, de tal forma que não lhe poderá ser atribuído o estatuto de «desinteressado».

E na gestão de grande proximidade que acontece ao nível das autarquias locais, estas situações não só têm um considerável potencial multiplicativo como ainda atingem forte dimensão pessoal, minando o valor da confiança na imparcialidade, a que supra nos referimos. E é então que o impedimento sob análise surge com o propósito de garantir a separação entre a esfera de interesses pessoais próprios do eleito local da esfera do interesse público que, enquanto membro da autarquia, está vinculado a prosseguir.

E tendo em devida conta a importância dos princípios que o sustentam, importa conferir a esse impedimento uma operatividade tal que o torne aplicável tanto em casos de verificação efectiva de conflitos como em casos de conflito meramente potencial, operando esta antecipação de possíveis conflitos de interesses a título de compensação da diabolica probatio in matéria de imparcialidade e desvio de poder.

(…)”.

<sup>85</sup> Quaisquer titulares de órgãos ou agentes que se encontrem impedidos, aqui designadamente, atento o objeto desta análise, os eleitos locais quando abrangidos por impedimento, cfr. o n.º 1 do artigo 76.º do CPA. Como refere Luiz S. Cabral de Moncada, “Código do Procedimento Administrativo anotado”, Coimbra Editora, 2015, p. 294, em comentário a este preceito legal, os “actos e contratos (administrativos ou privados) em que tenham intervindo impedidos são anuláveis nos termos gerais. Estes termos compreendem seguramente qualquer tipo de ilegalidade.

Nada impede que lei especial preveja a nulidade”.

<sup>86</sup> Sempre que abrangidos por um impedimento.

procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, *quando/desde que* visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem<sup>87</sup>.

Não haverá lugar à perda de mandato<sup>88</sup> quando, nos termos gerais de direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e seus membros se encontram obrigados, se verificarem causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes<sup>89</sup>.

Cumpra salientar que, sendo questão do foro jurisdicional, a perda de mandato dos autarcas só pode ser decidida em Tribunal<sup>90</sup>.

Para facilidade de exposição, acompanhamos o Acórdão do TCA Norte (Proc.º 00002/20.0BEMDL), de 28.07.2020:

*“(...) para que seja determinada a perda de mandato nos termos do n.º 2 do art.º 8º da Lei n.º 27/96, além do elemento objectivo, é necessário também que esteja verificado o elemento subjectivo: a intenção (de obter a vantagem patrimonial). E tal intenção tem de ser antijurídica e culposa – quanto a este aspecto existe inúmera jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, de que são exemplos mais recentes os Acórdãos de 09.01.2002 (proc. n.º 048349), de 18.03.2003 (proc. n.º 0369/03) e de 22.04.2004 (proc. n.º 0248/04).*

*Relativamente à culpa, como muito recentemente referiu o Supremo Tribunal Administrativo, “exceptuados os casos em que o dolo é legalmente exigível na configuração da infracção, a perda do mandato só pode ser decretada quando o fundamento legal que a justifica for imputável a título de culpa grave e não mera culpa ou simples negligência no cumprimento de um dever ou duma obrigação legal” – cf. Acórdão de 21.05.2020 (proc. n.º 069/19.4BEMDL).*

*E assim é, porque “a perda de mandato de alguém que foi democraticamente eleito só deve ser decretada quando houver uma relação de adequação e proporcionalidade entre a falta cometida e a sanção visto que, se assim não for, será de questionar a constitucionalidade das normas que permitam declarações de perda de mandato fundadas em lapsos mínimos e, portanto, destituídas de razoabilidade” – cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20.12.2007 (proc. n.º 908/07).*

*(...)”<sup>91</sup>.*

<sup>87</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 8.º da Lei da Tutela Administrativa: *“Incorrem, igualmente, em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem”.*

<sup>88</sup> Ou à dissolução de órgão autárquico ou de entidade equiparada (cfr. o n.º 1 do artigo 10.º da Lei da Tutela Administrativa).

<sup>89</sup> O disposto neste preceito não afasta responsabilidades de terceiros que eventualmente se verificarem (cfr. o n.º 2 do artigo 10.º da Lei da Tutela Administrativa).

<sup>90</sup> Como se referiu *supra*, na p. 13. Cfr. o artigo 11.º da Lei da Tutela Administrativa.

<sup>91</sup> Continua o referido Acórdão:

*“(...) Como bem elucida ERNESTO VAZ PEREIRA In “DA PERDA DE MANDATO AUTARQUICO, DA DISSOLUÇÃO DE ÓRGÃO AUTÁRQUICO”, Almedina, em anotação ao artigo 8º da Lei nº 27/96, “O número 2, como previsão típica de perda de mandato, comporta um elemento objetivo, a intervenção, no exercício das funções ou por causa delas, em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito publico ou privado, relativamente ao qual se verifique impedimento legal, e um elemento subjetivo, a intenção de obter*

vantagem patrimonial para si ou para outrem. A teleologia desta norma é a evitação de obtenção pelos autarcas ou pessoas próximas de situações de favor, de primazia ou de privilégio em detrimento de terceiros que não têm à autarquia qualquer ligação funcional”.

*A intenção de obter vantagem patrimonial para si ou para outrem, constitui condição sem a qual não há lugar à declaração de perda de mandato.*

*E conforme se adverte no aresto do STA, de 18.03.2003, prolatado no processo n.º 0369/03 “Quando a lei fala da obtenção de vantagem patrimonial, com uma conotação ou valoração negativa em termos de poder desencadear a grave sanção de perda de mandato, apenas pode querer significar que o eleito local, por via de atuação decorrente do exercício das suas funções ou por causa delas, vise obter uma situação de favor, de primazia ou de privilégio geradora de desigualdade em relação a outros concretos ou eventuais concorrentes que pudessem prestar o mesmo serviço em condições iguais ou mais favoráveis. Ou ainda quando intervenha em qualquer ato ou contrato favorecendo, em termos patrimoniais, a sua própria posição ou a de terceiro.”*

*Sobre o que deva considerar-se como “intenção de obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem” nos termos do n.º 2 do art.º 8.º da Lei 27/96, há imensa jurisprudência.*

*Nesse sentido veja-se o recente Acórdão do STA, de 21.05.2020, proferido no processo n.º 069/19.4BEMDL no qual se escreve o seguinte: «Quanto ao preenchimento deste requisito, há jurisprudência bastante, produzida por este Supremo Tribunal Administrativo, no sentido de que a intenção tem de ser antijurídica e culposa.*

*Como resulta do acórdão do STA de 22/04/2004 (Proc. n.º 0248/04 in «www.dgsi.pt/jsta»), que reitera jurisprudência anterior de outras decisões deste Tribunal (cfr. Acs. de 18/05/1995 - Proc. n.º 37472, de 12/05/1995 - Proc. n.º 36434, de 18/03/2003 - Proc. n.º 0369/03) “... a perda de mandato tem carácter sancionatório o que implica a necessidade de ter em conta os princípios do direito Disciplinar e Penal (cfr. art. 10º da Lei 27/96). Ou, como se entendeu ... “dada a gravidade da sanção de perda de mandato que a lei comina para determinados comportamentos, importa não só determinar se esses comportamentos estão objectivamente tipificados na lei, mas ainda se se verifica o elemento subjetivo que justifique um juízo de censura proporcional à medida sancionatória que só será de aplicar quando, ponderados os factores objectivos e subjetivos relevantes, se conclua pela indignidade do requerido para a permanência no exercício das suas funções (...)”.*

*Também no Ac. deste STA de 09/01/2002 (Proc. n.º 048349 in «www.dgsi.pt/jsta») se diz que “... só um grau de culpa relativamente elevado sustentarão a suspeição ou a reprovabilidade social da conduta, de tal modo que tornem o visado indigno do cargo.*

*E como se disse no Ac. de 21.3.96, rec. 39.678, a aplicação de tal medida (perda de mandato) só se justifica relativamente a quem, “tendo sido eleito membro de um órgão de uma autarquia local, no exercício das respectivas funções não observou as regras de isenção e desinteresse (a imparcialidade) e de independência exigíveis a quem deve estar ao serviço do bem comum”, a quem “violou os deveres do cargo em termos tais que o seu afastamento se tornou imperioso” (Ac. TC 25/92) ...”.*

*Noutro acórdão deste STA de 18/03/2003 (Proc. n.º 0369/03 in «www.dgsi.pt/jsta») e no mesmo sentido, consignou-se “... a lei fala da obtenção de vantagem patrimonial, com uma conotação ou valoração negativa em termos de poder desencadear a grave sanção de perda de mandato, apenas pode querer significar que o eleito local, por via de atuação decorrente do exercício das suas funções ou por causa delas, vise obter uma situação de favor, de primazia ou de privilégio geradora de desigualdade em relação a outros concretos ou eventuais concorrentes que pudessem prestar o mesmo serviço em condições iguais ou mais favoráveis. Ou ainda quando intervenha em qualquer ato ou contrato favorecendo, em termos patrimoniais, a sua própria posição ou a de terceiro.*

*Vale isto dizer (na linha, aliás, do decidido nos Acs. de 03.04.97, rec. 41784 e de 21.03.96, rec. 39678) que só relevam, no âmbito do tipo legal do art. 8º, nº 2 do Lei 27/96, os proveitos económicos que o autarca vise obter ilicitamente, exercendo as suas funções para fins que a lei proíbe ou diversos dos legalmente previstos.*

*A preterição dos princípios consignados no artº 4º, nº 2, designadamente, nas alíneas d) e e), da Lei 29/87, de 30.06, apenas determina a perda de mandato se os comportamentos ali referidos puderem ser subsumidos àquela norma sancionadora do art. 8º, nº 2 da Lei 27/96 ...” ». (fim de citação).*

*A perda de mandato de um titular de órgão autárquico é inquestionavelmente uma sanção de enorme gravidade e melindre, que exige rigor e certeza na verificação dos pressupostos que o legislador erige como condição para a sua declaração judicial. (...)”.*

### 3. REGIME ESPECIAL DOS MEMBROS DOS ÓRGÃOS EXECUTIVOS DO PODER LOCAL

Para além dos impedimentos previstos no CPA e no Estatuto dos Eleitos Locais, aos membros dos órgãos executivos do poder local aplica-se ainda o regime dos impedimentos previstos na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho<sup>92</sup>, uma vez que, para efeitos desse diploma legal, estes são considerados titulares de cargos políticos<sup>93</sup>.

Ficam, assim, (os membros dos *órgãos executivos*<sup>94</sup>) impedidos de servir de árbitro ou de perito, a título gratuito ou remunerado, em qualquer processo em que seja parte o Estado e demais pessoas coletivas públicas<sup>95</sup>.

E, nos termos do artigo 9.º da referida Lei:

“(…)

*2- Os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as sociedades por si detidas em percentagem superior a 10 % do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 (euro), não podem:*

*a) Participar em procedimentos de contratação pública;*

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

*3- O regime referido no número anterior aplica-se às empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo, detenha, por si ou conjuntamente com o seu cônjuge, unido de facto, ascendente e descendente em qualquer grau e colaterais até ao 2.º grau, uma participação superior a 10 % ou cujo valor seja superior a 50 000 (euro).*

*4- O regime referido no n.º 2 aplica-se ainda aos seus cônjuges que não se encontrem separados de pessoas e bens, ou a pessoa com quem vivam em união de facto, em relação aos procedimentos de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular.*

*5- O regime dos n.ºs 2 a 4 aplica-se aos demais titulares de cargos políticos e altos cargos públicos de âmbito regional ou local não referidos no n.º 2, aos seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, em relação a procedimentos de contratação pública desenvolvidos pela pessoa coletiva regional ou local de cujos órgãos façam parte.*

<sup>92</sup> Que regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório, na redação atual.

<sup>93</sup> Cfr. a alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º.

<sup>94</sup> Os membros dos *órgãos executivos* do poder local (e não todos os autarcas), realça-se.

<sup>95</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 9.º.

6- No caso dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, o regime dos n.ºs 2 a 4 é aplicável ainda relativamente aos procedimentos de contratação:

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

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

8- O direito previsto no número anterior pode ser exercido em relação à liquidação e exoneração da totalidade do valor da quota ou apenas à parcela que exceda o montante de 10 % ou de 50 000 (euro), e, caso o titular do cargo não exerça qualquer uma das faculdades previstas no n.º 7, pode a sociedade deliberar a suspensão da sua participação social.

9- Devem ser objeto de averbamento no contrato e de publicidade no portal da Internet dos contratos públicos, com indicação da relação em causa, os contratos celebrados pelas pessoas coletivas públicas de cujos órgãos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos são titulares com as seguintes pessoas com as quais mantêm relações familiares:

- a) Ascendentes e descendentes em qualquer grau do titular do cargo;
- b) Cônjuges que se encontrem separados de pessoas e bens do titular do cargo;
- c) Pessoas que se encontrem numa relação de união de facto com o titular do cargo.

10- O disposto no número anterior aplica-se ainda a contratos celebrados com empresas em que as pessoas referidas no número anterior exercem controlo maioritário e a contratos celebrados com sociedades em cujo capital o titular do cargo político ou de alto cargo público, detenha, por si ou conjuntamente com o cônjuge ou unido de facto, uma participação inferior a 10 % ou de valor inferior a 50 000 (euro).

11- O disposto no presente artigo é aplicável às sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais”.

No que respeita às atividades anteriores à data da investidura no cargo, os membros dos órgãos executivos das autarquias locais estão impedidos em conformidade com o artigo 8.º da mesma lei, nos seguintes termos:

*“Artigo 8.º*

*Atividades anteriores*

*1- Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que, nos últimos três anos anteriores à data da investidura no cargo, tenham detido, nos termos do artigo 9.º, a percentagem de capital em empresas neles referida ou tenham integrado corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos não podem intervir:*

*a) Em procedimentos de contratação pública de fornecimento de bens ou serviços ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas aos quais aquelas empresas e pessoas coletivas por si detidas sejam opositoras;*

*b) Na execução de contratos do Estado e demais pessoas coletivas públicas com elas celebrados;*

*c) Em quaisquer outros procedimentos formalmente administrativos, bem como negócios jurídicos e seus atos preparatórios, em que aquelas empresas e pessoas coletivas sejam destinatárias da decisão, suscetíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão da sua conduta, designadamente nos de concessão ou modificação de autorizações ou licenças, de atos de expropriação, de concessão de benefícios de conteúdo patrimonial e de doação de bens.*

*(...)”.*

A referida lei estabelece o seguinte regime cominatório:

- A infração ao disposto no artigo 8.º e nos n.ºs 2 a 6 e 11 do artigo 9.º pelos membros dos órgãos executivos das autarquias locais implica a perda do respetivo mandato<sup>96</sup>.

- A infração ao disposto nos artigos 8.º e 9.º determina a nulidade dos atos praticados<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> Cfr. a alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º.

<sup>97</sup> Cfr. o artigo 12.º.

### III. INCOMPATIBILIDADES

Os eleitos locais, no exercício das suas funções, encontram-se vinculados a múltiplos deveres, sendo, neste contexto, de destacar, em matéria de legalidade, o de atuarem com justiça e imparcialidade e, em matéria de prossecução do interesse público, o de salvaguardarem e defenderem os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia, respeitando o fim público dos poderes em que se encontram investidos.

Ora, o estabelecimento de um regime de “*incompatibilidades*”, no âmbito da administração autárquica, acolhe as diretrizes constitucionais plasmadas nos artigos 266.º e 269.º da Constituição e tem como finalidade última garantir a independência e a imparcialidade da atuação dos titulares dos órgãos autárquicos, mas também assegurar uma “*adequada dedicação*” destes aos respetivos cargos.

Para se aferir se uma determinada atividade ou um certo cargo ou função é ou não incompatível com outra(o), é necessário verificar se existe previsão legal nesse sentido, ou seja, é necessário que essa incompatibilidade se encontre expressamente prevista na lei<sup>98</sup>.

De facto, a incompatibilidade traduz-se na proibição legalmente estabelecida de exercício em simultâneo de determinadas funções ou cargos, pelo facto de o legislador entender que a acumulação dessas funções ou cargos pode ameaçar a prossecução do interesse público, seja qual for a pessoa que estiver em causa e independentemente de esta ter ou não algum tipo de interesse numa determinada decisão<sup>99</sup> (contrariamente ao impedimento que, como vimos, respeita a um concreto procedimento ou a uma determinada posição do sujeito).

Tendo em consideração o exposto, tentaremos nesta sede analisar o que de mais relevante se pode assinalar no regime das incompatibilidades dos autarcas.

<sup>98</sup> Neste sentido, vd. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa anotada”, 3ª edição, 1993, p. 948.

<sup>99</sup> Na definição de Nuno Salgado, “Inelegibilidades, Incompatibilidades e Impedimentos dos titulares dos órgãos das autarquias Locais. Considerações gerais”, CEFA, Coimbra, 1990, p. 78: “*a incompatibilidade, conforme resulta da própria designação, impede que um mesmo cidadão possa desempenhar dois ou mais cargos ou funções pelo que de inconveniente, potencialmente contraditório, pode implicar a defesa de interesses porventura divergentes, ou seja, é a impossibilidade legal do desempenho de certas funções públicas por indivíduo que exerça determinadas atividades ou se encontre em algumas das situações públicas ou particulares enumeradas por lei*”.

## I. REGIME DE ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES DOS TITULARES DOS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Os titulares dos órgãos das autarquias locais exercem o seu mandato em regime de permanência, meio tempo ou não permanência, nos termos previstos no respetivo Estatuto<sup>100</sup> e no diploma que veio regular o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório<sup>101</sup>.

De acordo com o referido Estatuto, os membros dos órgãos executivos das autarquias locais, mesmo em regime de permanência, podem desempenhar os respetivos cargos em acumulação com outras atividades, de natureza pública ou privada, desde que:

- As comuniquem, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal (ou à assembleia de freguesia, no caso de estar em causa um membro do órgão executivo da freguesia<sup>102</sup>), na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas;
- O regime jurídico aplicável às funções que o autarca pretende acumular não estabeleça um específico regime de incompatibilidades<sup>103/104</sup>.

Em particular, os vereadores em regime de meio tempo ou em regime de não permanência e os titulares dos órgãos executivos<sup>105</sup> das freguesias em regime de meio tempo ou em regime de não permanência, para além do exercício do

<sup>100</sup> Referimo-nos ao Estatuto dos Eleitos Locais.

<sup>101</sup> Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua atual redação.

<sup>102</sup> Neste sentido se pronunciou Maria José Castanheira Neves, “Os Eleitos Locais”, 2.ª Edição Revista e Ampliada, AEDRL, Braga, 2017, pp. 49 e 50 e no Parecer Jurídico Ref.ª DSAJAL 128/16 (acessível em: [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=2210&Itemid=45](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2210&Itemid=45)) do qual destacamos o seguinte: “(...) O presidente de Junta deve comunicar as atividades que vai acumular ao Tribunal Constitucional e à assembleia de freguesia (...) (n.º 2 do artigo 3.º do EEL, por remissão do artigo 11.º da lei n.º 11/96); (...)”.

<sup>103</sup> Assim, os membros dos órgãos executivos das autarquias locais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades, sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais [vd. os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais conjugados com o artigo 11.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, ambos na sua atual redação].

<sup>104</sup> A propósito da noção de “atividade profissional” e de “funções autárquicas” e para uma evolução histórica (até essa data) do regime de incompatibilidades dos eleitos locais, vd. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 772002, publicado no D.R., Série II, de 02.10.2003, acessível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1572>.

Sobre o conceito de “atividade profissional pública” e “o regime de desempenho de funções” dos eleitos locais (analisado até à data nele constante), vd. ainda o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 120/2005, publicado no D.R., Série II, de 07.08.2006, e acessível em <https://dre.pt/home/-/dre/1362885/details/maximized>.

Alertamos para o facto de estes pareceres fazerem apelo a legislação entretanto revogada.

<sup>105</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais não estão abrangidos pelo regime de incompatibilidades previsto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho. A este propósito vd. Maria José Castanheira Neves, no parecer DSAJAL 22/20 disponibilizado pela CCDR do Centro e acessível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5217-2020-02-04-parecer-dsajal-22-20&Itemid=848](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5217-2020-02-04-parecer-dsajal-22-20&Itemid=848).

respetivo cargo, podem<sup>106</sup> exercer outras atividades, mas estas devem ser declaradas, nos termos da lei<sup>107</sup>. Porém, esse facto não prejudica a integração pelos titulares dos órgãos do município nos órgãos sociais das empresas do respetivo setor empresarial local, caso seja admitida pelo respetivo regime jurídico<sup>108</sup>.

## 2. EFEITOS DA ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

O facto de ser permitida a acumulação de funções por parte dos autarcas, nas condições referidas, não invalida que daí resultem efeitos, a vários níveis, de que destacamos as seguintes:

1. Quando exerçam os seus cargos **em regime de permanência (a tempo inteiro<sup>109</sup>)** nos órgãos autárquicos, em acumulação com atividades de natureza pública ou privada, os eleitos locais sofrem as seguintes consequências, a nível remuneratório:

- Aqueles que exerçam exclusivamente<sup>110</sup> funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de outras funções privadas, **recebem a totalidade das remunerações** previstas na lei;
- Aqueles que exerçam **funções remuneradas de natureza privada percebem** a sua remuneração base de origem **reduzida em 50%** (sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito);
- Aqueles que, nos termos da lei, exerçam outras atividades em entidades públicas ou em entidades do sector público empresarial não participadas pelo respetivo município **apenas podem perceber as remunerações legalmente previstas<sup>111/112</sup>**.

<sup>106</sup> No entanto, em cada caso concreto e à luz do consignado no n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais, ter-se-á de verificar se existe alguma incompatibilidade quando acumulem esse cargo com outra atividade profissional ou cargo que esteja sujeito a um regime especial. A título de exemplo, vd, o parecer disponibilizado na página institucional desta CCDR em [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10269\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/10269_1.pdf) e ainda o parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 12/2015, publicado no *D.R.*, Série II, de 17.05.2017.

<sup>107</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e n.º 1 do artigo 11.º do mesmo diploma legal.

<sup>108</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

<sup>109</sup> Note-se que este efeito remuneratório não ocorre quando o eleito exerça as suas funções em regime de meio tempo, pois, como refere Maria José Castanheira Neves (ob. cit., p. 84) *“a acumulação de atividades pelos eleitos a meio tempo consta do artigo 8º do EEL”*. Por outro lado, conforme refere a mesma Autora, *“não” há “quaisquer efeitos remuneratórios para quem exerça funções de autarca em regime de não permanência”*.

<sup>110</sup> Tal como refere o Conselho Consultivo da PGR, no Parecer 120/2005, publicado no *D.R.*, Série II, de 07.08.2006: *“regime de permanência e ‘regime de exclusividade’ são conceitos diferentes. O regime de permanência pode ser exercido, ou não, em exclusividade (de funções)”*.

<sup>111</sup> Cfr. os artigos 6.º e 7.º do Estatuto dos Eleitos Locais.

<sup>112</sup> Acerca dos *“efeitos remuneratórios da acumulação de funções de eleito local em tempo inteiro com outras atividades”*, analisando o disposto nas várias redações que foram dadas ao artigo 7.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, e citando vários pareceres do Conselho Consultivo da PGR que foram emitidos a propósito do disposto neste normativo, vd. Maria José Castanheira Neves, ob. cit., pp. 83 a 93.

2. Saliente-se, ainda, que, caso não optem pelo exclusivo exercício das suas funções, os presidentes de câmaras municipais e os vereadores (bem como os eleitos para os órgãos das juntas de freguesia<sup>113</sup>) **em regime de permanência** têm de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público<sup>114</sup>.

3. Por seu turno, **os membros dos órgãos executivos que não exerçam as suas funções em regime de permanência (a tempo inteiro) ou de meio tempo** têm direito a ser dispensados do exercício da sua atividade profissional, desde que avisem previamente a respetiva entidade empregadora, nas seguintes condições:

- Nos municípios, os vereadores até 32 horas mensais cada um<sup>115</sup>;
- Nas freguesias:
  - a) Com 20 000 ou mais eleitores – o presidente da junta, até 36 horas mensais, e dois membros, até 27 horas;
  - b) Com mais de 5 000 e até 20 000 eleitores – o presidente da junta, até 36 horas mensais, e dois membros, até 18 horas;
  - c) Nas restantes freguesias – o presidente da junta, até 36 horas mensais, e um membro, até 18 horas<sup>116</sup>.

No que toca aos **membros dos órgãos deliberativos**, são dispensados das suas funções profissionais, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, quando o exija a sua participação em atos relacionados com as suas funções de eleitos, designadamente em reuniões dos órgãos e comissões a que pertençam ou em atos oficiais a que devam comparecer.

Em qualquer destes casos, as entidades empregadoras dos referidos eleitos locais têm direito a ser compensadas dos encargos resultantes das dispensas, estando todas as entidades (públicas e privadas) sujeitas ao dever geral de cooperação para com os eleitos locais no exercício das suas funções<sup>117</sup>.

4. É de realçar, também, que o diploma que aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais<sup>118</sup> determina ainda que **é proibido o exercício simultâneo de funções, independentemente da sua natureza, nas entidades públicas participantes e de funções remuneradas, seja a que título for, em quaisquer empresas locais** com sede na circunscrição territorial das respetivas entidades públicas participantes ou na circunscrição territorial da

<sup>113</sup> Por força do artigo 11.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril.

<sup>114</sup> Cfr. o n.º 4 do artigo 7.º do Estatuto dos Eleitos Locais.

<sup>115</sup> Vd. a alínea a) do n.º 3 do artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais.

<sup>116</sup> Cfr. o artigo 9.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, na sua atual redação.

<sup>117</sup> Vd. os n.ºs 4 e 5 do artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais.

<sup>118</sup> Referimo-nos à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua atual redação.

associação de municípios ou área metropolitana que aquelas integrem, consoante o que for mais abrangente. Esta proibição engloba ainda as funções que os eleitos desempenhem em empresas participadas pelos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas que não sejam locais<sup>119</sup>.

### 3. SITUAÇÕES EM QUE A LEI NÃO PERMITE ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

Para além da proibição a que fizemos referência no ponto anterior e da já mencionada exceção relacionada com os regimes especiais de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais, há dois grandes grupos de situações em que a lei não admite que os eleitos locais acumulem o exercício das suas funções autárquicas com outras atividades, funções ou cargos<sup>120</sup>:

- 1) Nos casos em que as funções públicas que se pretende acumular respeitem a cargos que tenham de ser exercidos **em regime de exclusividade** (tais como os assumidos pelos titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos, sem prejuízo do disposto em legislação especial, designadamente no Estatuto dos Eleitos Locais)<sup>121</sup>.

De facto, o exercício de funções em regime de exclusividade **é incompatível**<sup>122</sup> com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos, **com exceção**:

- a) Das funções ou atividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência;
- b) Da integração em órgãos ou conselhos consultivos ou fiscalizadores de entidades públicas;
- c) Das atividades de docência e de investigação no ensino superior, nos termos previstos nos estatutos de cada cargo, bem como nos estatutos das carreiras docentes do ensino superior;
- d) Da atividade de criação artística e literária, bem como quaisquer outras de que resulte a percepção de remunerações provenientes de direitos de autor ou conexos ou propriedade intelectual;
- e) Da realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de natureza idêntica;

<sup>119</sup> Vd. n.º 1 do artigo 30.º e n.º 3 do artigo 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Neste sentido, vd. Pedro Costa Gonçalves, in “Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local”, Almedina, 2012, pp. 153 a 156 e 268, citado por Maria José Castanheira Neves, in “Os Eleitos Locais”, p. 92/nota de rodapé 72.

<sup>120</sup> Sobre este assunto, acompanhamos Maria José Castanheira Neves no já citado Parecer da CCDR do Centro (Ref.º DSAJAL 22/20), acessível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5217-2020-02-04-parecer-dsajal-22-20&Itemid=848](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5217-2020-02-04-parecer-dsajal-22-20&Itemid=848).

<sup>121</sup> Cfr. o artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

<sup>122</sup> Sob pena de o seu titular incorrer em perda de mandato (cfr. a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho).

- f) Dos casos em que a lei expressamente admita a compatibilidade de exercício de funções.
- 2) As situações geradoras de incompatibilidade causada pelo exercício simultâneo de dois mandatos autárquicos<sup>123</sup>. Com efeito, o legislador considera que é incompatível<sup>124</sup>:
- a) O exercício simultâneo de funções autárquicas, dentro da área do mesmo município, nos seguintes órgãos:
- Câmara municipal e junta de freguesia;
  - Câmara municipal e assembleia de freguesia;
  - Câmara municipal e assembleia municipal.
- b) O exercício de funções nos órgãos autárquicos com o desempenho efetivo dos cargos ou funções de:
- Representante da República, nas Regiões Autónomas;
  - Dirigente na Direção-Geral do Tribunal de Contas, na Inspeção-Geral de Finanças e na Inspeção-Geral da Administração do Território;
  - Dirigente e técnico superior nos serviços da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.
- c) O exercício de funções nos órgãos executivos das autarquias locais com o exercício das funções de membro de governo da República ou de governo das Regiões Autónomas.
- d) O exercício de funções autárquicas é ainda incompatível com a condenação, por sentença transitada em julgado, em pena privativa de liberdade, durante o período do respetivo cumprimento.

O cidadão que se encontrar, após a eleição ou designação, em alguma das situações de incompatibilidade acabadas de referir tem de:

- Optar pela renúncia a uma das duas funções autárquicas executivas, se ocorrer a acumulação de cargos na câmara municipal e na junta de freguesia: **ou**

<sup>123</sup> Tratadas no artigo 221.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

<sup>124</sup> De acordo com o parecer da PGR P001202005 já citado “[a] incompatibilidade (...) do artigo 221º da Lei Orgânica nº 1/2001 foi apenas concebida para impedir o exercício cumulativo de cargos eletivos em diferentes autarquias do mesmo município”.

Podem ainda consultar-se as páginas 422 a 424 da “Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais”, Edição anotada e comentada por Jorge Miguéis, Carla Luís, João Almeida, Ana Branco, André Lucas e Ilda Rodrigues, INCM/CNE, julho de 2014, disponível em [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_leoal\\_annotada\\_2014.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf).

- Suspender<sup>125</sup> as funções deliberativas, se ocorrer a acumulação de um cargo no órgão executivo e outro no órgão deliberativo (isto é, um cargo na câmara municipal/junta de freguesia e outro na assembleia municipal/assembleia de freguesia); **ou**
- Optar entre a função autárquica e a outra, se se verificar a acumulação entre um cargo nos órgãos autárquicos e outro cargo ou função nos órgãos da Administração Central ou do Governo da República ou das Regiões Autónomas acima identificados<sup>126</sup>.

Quando for o caso e enquanto a incompatibilidade durar, o autarca é substituído pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista<sup>127</sup>.

Acresce que os titulares de cargos políticos do poder local<sup>128</sup>, por si ou por interposta pessoa (singular ou coletiva) e relativamente a quaisquer questões, processos ou litígios que envolvam ou tenham de ser apreciados ou decididos pela pessoa coletiva de cujos órgãos sejam titulares, **não podem**:

- Exercer o mandato judicial em qualquer foro;
- Exercer funções como consultor ou emitir pareceres;
- Assinar projetos de arquitetura ou engenharia.<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Salientamos que se trata de uma suspensão “*ope legis*”, isto é que decorre diretamente da lei.

Assim, apesar de a lei determinar a suspensão das funções deliberativas (por causa da incompatibilidade existente) e de impor a substituição (através do preenchimento das regras constantes do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro), essa suspensão não assume a mesma natureza da suspensão do mandato regulada no artigo 77.º desse diploma, não devendo obediência às regras aí contidas.

Isto significa que não depende de apreciação e aprovação do órgão deliberativo, mas apenas de uma simples comunicação ao presidente do órgão.

Por outro lado, não se aplica, neste caso, o limite temporal da suspensão do mandato – 365 dias – prevista no n.º 4 daquele artigo 77.º do referido diploma.

Neste sentido, vd. o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 86/2004, de 16.08.2004, acessível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1242>.

<sup>126</sup> Do texto do parecer da PGR citado na nota de rodapé anterior decorre ainda que “*o regime jurídico das incompatibilidades dos titulares dos órgãos eleitos autárquicos inscrito no artigo 221.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, assenta nas seguintes notas essenciais:*

*A incompatibilidade decorre expressamente da lei;*

*Verificando-se uma situação de incompatibilidade entre o exercício de funções no executivo camarário e o exercício de funções governativas, no Governo da República ou das Regiões autónomas, cabe ao titular nessas condições, optar por uma ou por outra;*

*Decidindo-se o membro do órgão autárquico pelo exercício de funções governativas, pode, subsequentemente, decidir-se pela renúncia ao mandato autárquico ou pela suspensão do mesmo mandato;*

*A renúncia e a suspensão são manifestações de vontade unilaterais do titular do órgão eleito que não carecem de aceitação.*

*Efectivada a suspensão, esta mantém-se enquanto durar a situação de incompatibilidade, como decorre expressamente do disposto no n.º 6.*

*Cessando a incompatibilidade, cessa também a suspensão, reassumindo a titularidade do órgão executivo autárquico, até ao termo do mandato. Se, no decurso do exercício de funções governativas o mandato autárquico atingir o seu termo, extingue-se, pela própria natureza das coisas, a causa que determinou a incompatibilidade”.*

<sup>127</sup> De acordo com as disposições conjugadas do n.º 6 do artigo 221.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, e do artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua atual redação.

<sup>128</sup> Como já vimos *supra*, para efeitos da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, os “**membros dos órgãos executivos do poder local**” subsumem-se no conceito de “**cargos políticos**” (embora os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência, estejam excecionados apenas “*para efeitos das obrigações declarativas*”).

<sup>129</sup> Cfr. as alíneas a), b) e c) do n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Esta proibição é ainda aplicável relativamente à prática dos atos acabados de referir:

- Nas freguesias que integrem o âmbito territorial do respetivo município, em relação aos titulares dos órgãos do município;
- No município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia, em relação aos titulares dos órgãos da freguesia;
- Nas entidades supramunicipais de que o município faça parte, em relação aos titulares dos órgãos do município;
- Nas entidades do setor empresarial local respetivo.<sup>130</sup>

Por outro lado, **pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do respetivo mandato, os titulares de cargos políticos de natureza executiva:**

- Não podem exercer funções em empresas privadas<sup>131</sup> que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado e que, no período daquele mandato, tenham sido objeto de operações de privatização, tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual, ou relativamente às quais se tenha verificado uma intervenção direta do titular de cargo político;
- Não podem exercer<sup>132</sup> quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa.

Para salvaguarda da necessária independência e imparcialidade:

- Os titulares de cargos políticos e equiparados e os titulares de cargos públicos<sup>133</sup> têm de apresentar uma declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, sob pena de incorrerem em perda de mandato<sup>134</sup>;
- As entidades públicas – entre as quais se incluem os órgãos executivos e deliberativos dos municípios e freguesias<sup>135</sup> – devem aprovar, no quadro das suas competências, Códigos de Conduta<sup>136</sup>, a publicar no *Diário da*

<sup>130</sup> Cfr. as alíneas *a)*, *b)*, *c)* e *d)* do n.º 5 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

<sup>131</sup> Com exceção das situações em que regressem à empresa ou atividade exercida à data da investidura no cargo.

<sup>132</sup> Com exceção do exercício de funções:

- Nas instituições da União Europeia;
- Nas organizações do sistema das Nações Unidas;
- Decorrentes de regresso a carreira anterior;
- Em caso de ingresso por concurso;
- Em caso de indicação pelo Estado Português ou em sua representação.

<sup>133</sup> Referidos nos artigos 2.º, 3.º e 4.º e 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

<sup>134</sup> Nos termos das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 13.º e do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

<sup>135</sup> Cfr. artigo 19.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

<sup>136</sup> Sobre o dever de aprovação de Códigos de Conduta, vd. o Parecer desta CCDR, Ref.º INF\_DSAJAL\_CG\_2919/2020, de 18.03, disponível em [http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/14283\\_1.pdf](http://norteonline.ccdr-n.pt/Pareceres/Publicados/14283_1.pdf).

*República* e nos respetivos sítios na *Internet*, para desenvolvimento, designadamente, das matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidade;

- Aos municípios, bem como às freguesias com mais de 10 000 eleitores, incumbe manter um registo de interesses próprio e acessível através da *Internet* dos quais devem constar, designadamente, a declaração de atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades ou impedimentos e quaisquer atos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses dos demais titulares dos seus órgãos, em termos a definir em regulamento a aprovar pelo respetivo órgão deliberativo<sup>137</sup>.

Incumbe-nos realçar, contudo, que, na senda do consignado no artigo 50.º da Constituição, está consagrado legalmente (artigo 22.º do Estatuto dos Eleitos Locais) um princípio/garantia dos eleitos locais, nos termos do qual estes, por virtude do desempenho dos seus mandatos, não podem ser prejudicados na respetiva colocação ou emprego permanente ou no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de carácter não pecuniário<sup>138</sup>. Assim, os trabalhadores com relação jurídica de emprego público ou que desempenhem funções em entidade pública empresarial<sup>139</sup>, que exerçam as funções de eleito local em regime de permanência (a tempo inteiro) ou meio tempo, consideram-se em comissão extraordinária de serviço público, sendo-lhes contado o tempo de serviço como se tivesse sido prestado no serviço de origem, salvo no que respeita à remuneração<sup>140</sup>.

<sup>137</sup> Cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 15.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

<sup>138</sup> Conforme defende Maria José Castanheira Neves, ob. cit. pp. 118 e 119, "(...) esta norma veio desenvolver, no que respeita aos eleitos locais, o preceito constitucional constante do n.º 2 do artigo 50.º que prescreve que "*ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos*".

Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que este preceito "constitui uma garantia essencial dos direitos políticos, pondo os cidadãos a coberto de prejuízos ou discriminações profissionais que lhes vedassem ou tornassem arriscado o exercício de direitos políticos incluindo o desempenho de cargos públicos".

<sup>139</sup> Numa leitura atualista do disposto no n.º 2 do artigo 22.º do Estatuto dos Eleitos Locais, que estatui que "[o]s funcionários e agentes do Estado, de quaisquer pessoas colectivas de direito público e de empresas públicas ou nacionalizadas que exerçam as funções de presidente de câmara municipal ou de vereador em regime de permanência ou de meio tempo consideram-se em comissão extraordinária de serviço público". Realçamos que esta norma é aplicável, com as necessárias adaptações, tal como resulta do já citado artigo 11.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril.

<sup>140</sup> A este propósito pode ler-se o seguinte no Acórdão do TCA Norte n.º 00060/15, de 24.03.2017 – acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcm.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/53589387a0234283802581640031c89b?OpenDocument&Highlight=0,comiss%C3%A3o,extraordin%C3%A1ria,de,servi%C3%A7o,eleito,local> – que analisa a situação de um vereador em regime de permanência que é professor do 1.º ciclo do ensino básico: "(...) o art.º 22.º, n.º 4 da Lei n.º 29/87, ao determinar que o tempo de serviço prestado no exercício das funções autárquicas é contado como se tivesse sido prestado no serviço de origem – com a ressalva do direito à remuneração nos casos nele referidos – não distingue qualquer outra situação específica. (...)".

Nesse mesmo Aresto, mais adiante, acrescenta-se que o "art.º 22.º, n.º 4 da Lei n.º 29/87 (...) "constitui uma norma especial, na medida em que complementa o regime-regra, consagrando uma disciplina diferente para um círculo mais restrito de relações (neste sentido, cf. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, 1983, pág. 95). De facto, para um círculo mais restrito de destinatários – os eleitos locais – o legislador entendeu salvaguardar os direitos adquiridos na carreira de origem tudo se passando como se estivessem a prestar serviço naquela carreira, in casu, professor em regime de monodocência, sendo que por aplicação do art.º 22.º, n.º 4 da Lei n.º 29/87 o tempo de exercício de funções como Vereador em regime de permanência deve ser contado como tempo de serviço prestado na carreira de origem – professor em regime de monodocência".

E, por isso, aí se conclui que "[o] tempo em que o Recorrido – professor do 1.º ciclo do ensino básico que iniciou funções em monodocência em 10/03/1980, situação na qual ainda se encontra – esteve em comissão extraordinária de serviço como Vereador (entre 28/10/2005 e 31/10/2009), em regime de permanência, na Câmara Municipal de Castelo de Paiva, deve ser contado como tempo de serviço para efeitos de aposentação, nos termos conjugados do disposto nos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 77/2009, de 13/08, 22.º da Lei n.º 29/87 de 30/06 (Estatuto dos Eleitos Locais), e 38.º do Estatuto da Carreira Docente aprovado pelo Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28 de Abril, na redacção actual e à data aplicável".

---

Vd. também o Acórdão do TCA Norte n.º 00202/14.2BEAVR, de 22.12.2018, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/deb4b6f31baa9343802583a8003906c6>.

## LEGISLAÇÃO

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA** [Decreto de 10 de abril de 1976, com as alterações decorrentes da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro, Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro, Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho, e Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto]

**CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO** [Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro]

**DIPLOMA QUE ESTABELECE O QUADRO DE COMPETÊNCIAS, ASSIM COMO O REGIME JURÍDICO DE FUNCIONAMENTO, DOS ÓRGÃOS DOS MUNICÍPIOS E DAS FREGUESIAS** [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro]

**ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS** [Lei n.º 29/87, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 97/89, de 15 de dezembro, Lei n.º 1/91, de 10 de janeiro, Lei n.º 11/91, de 17 de maio, Lei n.º 11/96, de 18 de abril, Lei n.º 127/97, de 11 de dezembro, Lei n.º 50/99, de 24 de junho, Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, Lei n.º 22/2004, de 17 de junho, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, e Lei n.º 2/2020, de 31 de março]

**LEI DA TUTELA ADMINISTRATIVA** [Lei n.º 27/96, de 01 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro]

**LEI ELEITORAL DOS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS** [Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de novembro, Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio, Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2 de maio, Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, e Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro]

**LEI QUE ESTABELECE LIMITES À RENOVAÇÃO SUCESSIVA DE MANDATOS DOS PRESIDENTES DOS ÓRGÃOS EXECUTIVOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS** [Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto]

**LEI QUE REGULA SOBRE OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS** [Lei n.º 34/87, de 16 de julho, alterada pela Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, Lei n.º 41/2010, de 03 de setembro, Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro, Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro, e Lei n.º 30/2015, de 22 de abril]

**REGIME APLICÁVEL AO EXERCÍCIO DO MANDATO DOS MEMBROS DAS JUNTAS DE FREGUESIA** [Lei n.º 11/96, de 18 de abril, alterada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, pela Lei n.º 87/2001, de 10 de agosto, e pela Lei n.º 36/2004, de 13 de agosto]

**REGIME DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES POR TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO** [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro]

**REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL E DAS PARTICIPAÇÕES LOCAIS** [Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e Lei n.º 2/2020, de 31 de março]

**REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS** [anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e n.º 50-A/2013, de 11 de novembro, e alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro]

## BIBLIOGRAFIA

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO PROJETO DE LEI N.º 226/XIV/1ª

– disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44505>

Em especial

**PARECER E NOTA TÉCNICA DA COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA:**

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c324d775a6d45354e446b354c5468694f474d744e445977596931684d4746684c57526c4d5759324d6a67324f5463304f4335775a47593d&fich=c0fa9499-8b8c-460b-a0aa-de1f62869748.pdf&Inline=true>

**PARECER DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES [destaque para o respetivo ponto 3 e Anexo III]**

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a4e6a4d325134595442694c575a685a6a49744e47466a595330354e4459334c54426d595449794f4759355a5452684e4335775a47593d&fich=3c3d8a0b-faf2-4aca-9467-0fa228f9e4a4.pdf&Inline=true>

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO PROJETO DE LEI N.º 226/XIV/1ª

– disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44505>

Em especial

**PARECER E NOTA TÉCNICA DA COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c324d775a6d45354e446b354c5468694f474d744e445977596931684d4746684c57526c4d5759324d6a67324f5463304f4335775a47593d&fich=c0fa9499-8b8c-460b-a0aa-de1f62869748.pdf&Inline=true>

**PARECER DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES [com destaque para o respetivo ponto 3 e Anexo II]**

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a4e6a4d325134595442694c575a685a6a49744e47466a595330354e4459334c54426d595449794f4759355a5452684e4335775a47593d&fich=3c3d8a0b-faf2-4aca-9467-0fa228f9e4a4.pdf&Inline=true>

**“GUIA PRÁTICO DO PROCESSO ELEITORAL PARA OS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS”,** ebook, CEJ, 2017

– disponível em [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb\\_Guia\\_ProcessoEleitoral2017.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Guia_ProcessoEleitoral2017.pdf)

**JOÃO MELO DE FRANCO E HERLANDER ANTUNES MARTINS,** “Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos”, Almedina, 1993

**J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA**

– “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3ª edição, Coimbra Editora, 1993

– “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volumes I e II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2014

**JORGE MIGUÉIS, CARLA LUÍS, JOÃO ALMEIDA, ANA BRANCO, ANDRÉ LUCAS E ILDA RODRIGUES**, “Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais”, edição anotada e comentada por INCM/CNE, julho de 2014

– disponível em [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_leoal\\_annotada\\_2014.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf)

**LUÍZ S. CABRAL DE MONCADA**, “Código do Procedimento Administrativo anotado”, Coimbra Editora, 2015

**MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS**, “Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais”, Tomo I, 3.ª edição, Dom Quixote, 2008

**MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA E TIAGO MACIEIRINHA, ET ALIA**, “Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo”, Almedina, 2016

**MARIA JOSÉ LEAL CASTANHEIRA NEVES**

– “Os Eleitos Locais”, 2ª edição Revista e Ampliada, AEDRL, Braga, 2017

– “Governo e Administração Local”, Coimbra Editora, 2004

**MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES, J. PACHECO DE AMORIM**, “Código do Procedimento Administrativo – comentado”, 2.ª edição, Almedina, 1997

**NUNO SALGADO**, “Inelegibilidades, Incompatibilidades e Impedimentos dos titulares dos órgãos das autarquias Locais. Considerações gerais”, CEFA, Coimbra, 1990

**PEDRO COSTA GONÇALVES**, “Manual de Direito Administrativo”, Volume I, Almedina, 2019

