

ASSUNTO:	Eleitos Locais. Celebração de contratos com a autarquia local.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_10062/2026
Data:	18.08.2026

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia foi solicitada a emissão de parecer jurídico *“relativamente à legalidade de membros eleitos da Assembleia de Freguesia, incluindo o respetivo Presidente, prestarem trabalhos de limpeza, manutenção ou outros serviços à Junta de Freguesia, mediante remuneração.*

Pretende-se esclarecer, em concreto, as seguintes questões:

- 1. Se existe incompatibilidade, impedimento, conflito de interesses ou qualquer limitação legal aplicável ao exercício destas funções por membros da Assembleia de Freguesia, incluindo o respetivo Presidente;*
- 2. Se os membros da Assembleia de Freguesia podem prestar serviços remunerados à Junta de Freguesia;*
- 3. Se os membros da Assembleia de Freguesia podem emitir faturas, atos isolados ou outros documentos de faturação relativos a serviços prestados ou venda de bens/produtos à Junta de Freguesia;*
- 4. Se a emissão de ato isolado/ato único é legalmente admissível quando os trabalhos ou serviços são prestados de forma continuada ou recorrente ao longo do ano;*
- 5. Quais os procedimentos legais e administrativos que devem ser observados pela Junta de Freguesia para regularizar ou enquadrar este tipo de situações”.*

Cumpre, pois, informar:

I

Versando o presente parecer sobre a possibilidade de os eleitos locais, membros da assembleia de freguesia, poderem e em que condições prestar serviços e/ou proceder à venda de bens à freguesia onde exercem o seu mandato, há que atender ao que sobre a matéria se dispõe na legislação específica aplicável.

Assim, decorre do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) ¹ que:

“No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;

ii) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;

iii) Actuar com justiça e imparcialidade;

b) Em matéria de prossecução do interesse público:

i) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia;

ii) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;

iii) 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;

iv) Não intervir em processo administrativo, acto 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 recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão ²;

vi) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções;

c) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

i) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;

ii) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia”.

Pode, assim, concluir-se que os eleitos locais, no exercício das suas funções, encontram-se vinculados, entre outros, ao cumprimento dos seguintes princípios/deveres:

¹ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 97/89, de 15 de dezembro, pela Lei n.º 1/91, de 10 de janeiro, pela Lei n.º 11/91, de 17 de maio, pela Lei n.º 11/96, de 18 de abril, pela Lei n.º 127/97, de 11 de dezembro, pela Lei n.º 50/99, de 24 de junho, pela Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, pela Lei n.º 22/2004, de 17 de junho, pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro e pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

² Relativamente a este normativo, o Supremo Tribunal Administrativo, no seu Acórdão n.º 2/2020, 5 de março, uniformizou 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.”

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.

Destes realçamos, por relevante para a apreciação da questão suscitada, a existência de um impedimento expresso de o eleito local celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão ³.

Este impedimento, reportado à prossecução do interesse público, visa obstar a que este interesse possa ser prejudicado pela sobreposição de interesses pessoais dos eleitos locais.

Como se referiu, no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 2/2020, de 5 de março ⁴:

“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.

³ 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”*.

⁴ Acessível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-supremo-tribunal-administrativo/2-2020-129892691>

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”.

Por outro lado, se o eleito local detiver ou vier a celebrar contrato com a autarquia onde exerce o seu mandato, verifica-se igualmente a ocorrência de uma situação de inelegibilidade, dado que a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) ⁵, estabelece, no seu artigo 7.º n.º 2 alínea c), que não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais “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 cumpridos ou de execução continuada, salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura”.

Nessa senda, reconheceu-se igualmente, no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 09.05.2019 (Proc. 088/18.8BEPNF) ⁶ que: “A razão de ser dos aludidos impedimento e inelegibilidade radica na protecção da imparcialidade, com a finalidade de afastar a possibilidade de tratamentos de favor e a suspeição da comunidade sobre qualquer eventual favorecimento que a lei presume existir quando um eleito local celebra um contrato, que não seja de adesão, com a autarquia”.

⁵ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de novembro, pela Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de agosto, pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, pela Lei Orgânica n.º 2/2017, de 02 de maio, pela Lei Orgânica n.º 1/2017, de 02 de maio, pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, pela Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2021, de 04 de junho.

⁶ Acessível em

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/bc08a9d25ccc4cda802583fa003a2a87?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,incompatibilidade>

II

Em conclusão:

Em face do supra exposto, e em resposta às questões suscitadas, pode, pois, concluir-se que, por força do disposto no artigo 4.º alínea b), subalínea v) do EEL, os membros da assembleia de freguesia encontram-se impedidos de celebrar com a autarquia onde exercem o seu mandato qualquer contrato (salvo de adesão), pelo que lhes é vedada a prestação de serviços e/ou venda de bens, e a sua consequente faturação.

Por outro lado, se o fizerem, os referidos membros da assembleia de freguesia, incorrem, ainda, numa situação de inelegibilidade superveniente dado que o artigo 7.º n.º 2 alínea c) da LEOAL, não permite a prestação de serviços e a manutenção de contratos com a autarquia não integralmente cumpridos ou de execução continuada.

Verificando-se a situação de inelegibilidade superveniente, acima mencionada, a mesma constitui, nos termos artigo 8.º n.º 1 alínea b) da Lei n.º 27/96, de 8 de janeiro ⁷, causa de perda de mandato, não estando essa sanção dependente da maneira como o mandato é concretamente exercido, visto *“a lei visar, sem qualquer propósito sancionatório, cuidar dos princípios da independência e da isenção no exercício dos cargos autárquicos e da imagem pública dos eleitos locais, prevenindo o perigo de lesão desses valores e que presume existir na situação que consubstancia a inelegibilidade, decorrente da relação contratual pendente (cf. Ac. do STA de 30/1/2001 e citado Ac. de 23/4/2003)”*⁸.

⁷ Lei estabelece o regime jurídico da tutela administrativa, e que foi 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.

⁸ Citação extraída do já citado Acórdão do STA, de 09.05.2019, (Proc. 088/18.8BEPNF).