

ASSUNTO:	Assembleia de Freguesia. Eleito Local. Presidente da direção de uma associação local.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_2250/2026
Data:	24/02/2026

Pela Assembleia de Freguesia foi solicitado parecer sobre a seguinte situação:¹

“Na Assembleia de Freguesia de (...), existe um membro que, tendo sido eleito pela lista do (...), tomou posse no dia 24 de outubro de 2025.

Ocorre que o mesmo membro é, simultaneamente, Presidente da Direção de uma associação local.

Surgiu, no seio da referida associação, a dúvida sobre se, à luz dos seus estatutos, o membro em questão estaria obrigado a renunciar ao cargo de Presidente da Direção, devido à sua qualidade de membro da Assembleia de Freguesia.

Neste sentido, solicitamos que os vossos serviços procedam à clarificação desta situação, analisando-a à luz da legislação aplicável aos eleitos locais e dos estatutos da associação em apreço. (...).”

Cumprе, assim, informar:

I

Os membros da assembleia de freguesia, enquanto membros do órgão deliberativo dessa autarquia, são eleitos locais, como definido no n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na redação atual).

No entanto, e contrariamente ao que sucede com os membros dos órgãos executivos das autarquias locais (câmara municipal e junta de freguesia) não são titulares de um cargo político, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos). Pelo que, não se lhes aplica este regime jurídico.

Os titulares dos órgãos das autarquias locais exercem o seu mandato em **regime de permanência (tempo inteiro²), meio tempo ou não permanência**, nos termos previstos no respetivo estatuto – de acordo com o

¹ Apesar de o pedido ter sido enviado pelo presidente da junta de freguesia, a questão suscitada diz respeito a um membro da assembleia de freguesia, matéria que diz exclusivamente respeito ao órgão deliberativo, pelo que à luz do princípio da independência entre órgãos autárquicos (cf. artigo 44.º do RJAL) o presente parecer será emitido para o órgão a que respeita a questão colocada: a Assembleia de Freguesia.

² Os membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro exercem as suas funções em regime de permanência, de acordo com o previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na redação atual).

previsto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos; na redação atual).

Os membros da assembleia de freguesia desempenham as respetivas funções em regime de não permanência, como resulta do artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual)³.

Estes eleitos locais não exercem o seu mandato autárquico no órgão deliberativo da freguesia em regime de exclusividade, de acordo com o artigo 3.º do EEL.

O desempenho de funções como membro da assembleia de freguesia, como é feito em regime de não permanência, não corresponde ao exercício de uma atividade profissional.

Neste sentido, tem entendido a Procuradoria-Geral da República (PGR):

- Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 120/2005⁴: *“Vimos também como hoje o conceito de «atividade profissional» se encontra desligado de uma ideia de modo de vida duradouro: basta que exista uma certa habitualidade ou estabilidade; basta o desempenho regular em posto de trabalho ou cargo, integrado numa estrutura finalística, independentemente de a respetiva atividade ser ou não realizada como meio de vida.*

Ora, se se pode dizer que as funções autárquicas — por serem funções a prazo certo, fixado em quatro anos — revestem um carácter temporário, não duradouro, não deixa de ser exato que, enquanto dura o concernente mandato, o mesmo é suscetível de ser exercido numa lógica de continuidade e de regularidade.

Tal sucede, claramente, quando o mandato é executado em regime de permanência, seja a tempo inteiro, seja a tempo parcial aí há regularidade e habitualidade, correspondendo-lhe, aliás, a perceção de uma remuneração «proprio sensu». Mas o desempenho do cargo já se afigura irregular e descontínuo quando os membros da autarquia não exerçam o mandato em regime de permanência — nesse caso, a sua participação nas tarefas autárquicas será pouco mais que ocasional, o que explica a não atribuição de uma verdadeira remuneração (mas antes de uma compensação para encargos ou de senhas de presença).

Na primeira situação poderá falar-se de «atividade profissional», mas já não na segunda”.

³ Em especial das disposições conjugadas dos seus n.ºs 1, *a contrario*, e 5.

⁴ Publicado no Diário da República 2.ª Série n.º 151/2006 de 7 de agosto.

- Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 12/2015⁵: *“a natureza esporádica e pontual das reuniões dos órgãos colegiais de autarquias locais que determinam o direito a senhas de presença por parte dos eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem em regime de meio tempo revela a natureza não profissional dessa atividade.”*.

II

O Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na sua redação atual), que os titulares de mandato autárquico estão vinculados ao cumprimento do dever de ***“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;”*** (cf. alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º).

Em matéria de garantias de imparcialidade, aplica-se, ainda, o regime dos impedimentos previsto nos artigos 69.º a 76.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro; na sua redação atual):

“Artigo 69.º - Casos de impedimento

1 - Salvo o disposto no n.º 2, os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública, nos seguintes casos:

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

(...)”

No geral, estão excluídas da situação de impedimento as intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente atos certificativos, bem como a emissão de parecer, na qualidade de membro do órgão colegial competente para a decisão final, quando tal formalidade seja requerida pelas normas aplicáveis - nos termos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 69.º do CPA.⁶

⁵ Publicado no Diário da República 2.ª Série n.º 95/2015 de 17 de maio.

⁶ Fica, ainda, excluída, a pronúncia do autor do ato recorrido, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º (cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 69.º do CPA).

Nesta medida, *“Os impedimentos, corolário do princípio da imparcialidade, verificam-se quando determinadas causas objetivas, expressamente previstas na lei se interpõem entre o titular de órgão da Administração Pública e a matéria objeto ou a pessoa destinatária da sua intervenção num concreto procedimento, assim se patenteando/pressupondo, “ex lege” (daí que o impedimento opere automaticamente), a existência de um real ou potencial conflito de interesses 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.”* – conforme se encontra muito resumido no referido Parecer INF_DSAJAL_TL_205/2022 destes serviços da CCDR NORTE.

III

Apesar de a Constituição da República Portuguesa (CRP) assegurar a todos os cidadãos *“o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos”* (cf. artigo 50.º/1), quando estejam em causa cargos eletivos, a lei pode estabelecer *“as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos.”* (cf. artigo 50.º/3).

As inelegibilidades *“consustanciam «verdadeiros obstáculos legais ao direito a ser eleito para um cargo público» – ou seja, incapacidades eleitorais passivas. E distinguem-se das incompatibilidades do seguinte modo: «A inelegibilidade constitui um impedimento jurídico à eleição. Pelo contrário, a incompatibilidade não é obstáculo à validade da eleição, mas impõe ao eleito uma opção entre a sua profissão e o mandato».* – conforme explicado pela Procuradoria-Geral da República (PGR), no Parecer do Conselho Consultivo n.º 120/2005 (de 8/06/2006⁷).

Na apreciação das inelegibilidades *“é necessário ter em conta que estamos perante uma restrição ao direito fundamental de participação política e, conseqüentemente, uma compressão (ou limite negativo) da capacidade eleitoral passiva dos cidadãos visados (Acórdão TC n.º 705/93). Esta restrição ou compressão tem por fundamento ou justificação decisiva, basicamente, a preservação da independência do exercício dos cargos eletivos autárquicos e a garantia de que os respetivos titulares desempenham esses cargos com isenção, desinteresse e imparcialidade (Acórdãos TC n.º 515/2001 e 448/2005).”* – tal

⁷ Acessível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1455>

como é referido no “*Guia Prático do Processo Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais*” do Centro de Estudos Judiciários (CEJ)⁸.

A matéria das Inelegibilidades, incluindo a das inelegibilidades especiais como esta a que se reporta o consulente, foi, no geral, objeto de análise no estudo sobre “*Inelegibilidades*” destes serviços de apoio jurídico às autarquias locais da CCDR NORTE, reeditado recentemente no Flash Jurídico de julho de 2025⁹.

Em concreto, e de acordo com o previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei Eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais (LEOAL – aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto; na sua redação atual), **“Não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição: (...) 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.”**

Como consequência da inobservância destas inelegibilidades o legislador estabeleceu a perda de mandato: **“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”**, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (regime jurídico da tutela administrativa; na sua redação atual).

A inelegibilidade superveniente **“(…) resulta do facto de o titular do órgão se colocar, após a eleição, numa situação que, analisada antes desse momento, determinaria a sua inelegibilidade ou, ainda, de se tornarem conhecidos após a eleição elementos que comprovam a existência de inelegibilidade em momento anterior e ainda subsistente. No primeiro caso, a inelegibilidade apenas se verifica no momento posterior à eleição, isto é, não existia aquando da candidatura, ao passo que no segundo a inelegibilidade era preexistente em relação ao momento da eleição, ainda que não conhecida. 2. A figura da inelegibilidade superveniente reveste-se de particular importância, na medida em que a sua verificação**

⁸ Que se encontra disponível para consulta em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=rDJR8KoWfpA%3d&portalid=30>

⁹ Da autoria de Lídia Ramos e Teresa Baptista Lopes. Páginas 5 e seguintes. Disponível em: https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/INELEGIBILIDADES_reedi%C3%A7%C3%A3o_atualizada_julho25.pdf

determina a perda do mandato do titular de órgão autárquico, nos termos constantes da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da lei da tutela administrativa — Lei n.º 27/96.”¹⁰

Portanto, e tal como tem entendido esta Unidade de Serviços¹¹, “*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 [Cf. a alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, na redação da Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21.08.], incorrendo em perda de mandato [Que só pode ser decretada pelo Tribunal (cfr. o artigo 11.º da Lei da Tutela Administrativa)] 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 [Cf. a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96].”*

Deste modo, e como resulta da LEOAL, este membro da assembleia de freguesia, que simultaneamente é presidente da direção de uma associação local encontrar-se-á numa situação de inelegibilidade se essa pessoa coletiva, a cujos órgãos sociais pertence, tiver celebrado ou vier a celebrar com a freguesia algum contrato; incorrendo, por isso, **em perda de mandato, por força da situação de inelegibilidade em que se encontra**, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (Regime jurídico da tutela administrativa; na redação atual).

Acresce que o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na redação atual) é perentório quando, no elenco dos deveres dos eleitos locais, estabelece que os mesmos não podem “*celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão*” (cf. alínea e) do n.º 2 do artigo 4.º).

Portanto, está totalmente vedada aos eleitos locais a possibilidade de celebração de contratos com a respetiva autarquia, salvo se estes forem considerados contratos de adesão (por exemplo, os contratos de fornecimento de serviços públicos).

¹⁰ Conforme anotação da CNE sobre a LEOAL, na edição da “*Lei eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais*” (julho de 2014, em comentário que mantém a sua atualidade) pág. 67 estando disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf

¹¹ Por exemplo, no Parecer INF_DSAJAL_TR_1128/2023.

O que significa que, enquanto presidente daquela associação não pode, sendo eleito local desta assembleia de freguesia, celebrar quaisquer negócios jurídicos com a freguesia em questão: em virtude da proibição estabelecida na alínea e) do n.º 2 do artigo 4.º do EEL, e também da correspondente inelegibilidade que, dando eco a essa proibição, está consagrada na alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º da LEOAL.

IV

Os Estatutos de uma pessoa coletiva de natureza associativa vinculam exclusivamente o universo de associados e titulares dos respetivos órgãos sociais, não possuindo eficácia externa, pela sua própria natureza.

Apesar de não nos caber interpretar e aplicar instrumentos de foro privado e particular, como são os Estatutos desta associação, nem sequer interferir na sua vida interna, para mera referência indicamos que, efetivamente, os Estatutos deste Grupo Desportivo e Recreativo preveem no n.º 9 do seu artigo 20.º que *“O exercício de um cargo em qualquer Órgão Social do GDRV é incompatível com a eleição/nomeação por qualquer lista em eleições autárquicas, devendo o associado optar apenas por um mandato (associativo ou autárquico) em detrimento do outro.”*

Esta norma vincula os associados desta pessoa coletiva e os titulares dos respetivos órgãos, competindo à Assembleia Geral dar-lhe cumprimento e aplicação, nomeadamente no exercício das competências previstas nas alíneas b) e p) do n.º 1 do artigo 24.º dos Estatutos.

Deve, no entanto, ser tido em consideração que os eleitos locais dos órgãos das autarquias locais são cidadãos que estão a exercer o seu direito constitucional de participação política (artigo 109.º da CRP) e o direito de acesso a cargos políticos (cf. artigo 50.º/2 da CRP: *“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.”*; também plasmado no artigo 22.º do EEL).

V

Em conclusão,

1. Os membros da assembleia de freguesia desempenham as respetivas funções em regime de não permanência, como resulta das disposições conjugadas dos n.ºs 1 (*a contrario*) e 5 do artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua redação atual) e, como tal,

não exercem o seu mandato autárquico no órgão deliberativo da freguesia em regime de exclusividade, de acordo com o artigo 3.º do EEL.

2. O desempenho de funções como membro da assembleia de freguesia, como é feito em regime de não permanência, não corresponde ao exercício de uma atividade profissional.

3. Assim, os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais podem desempenhar outras atividades, nomeadamente profissionais ou de natureza associativa, uma vez que exercem o seu mandato em regime de não permanência.

4. No exercício das suas funções como membro da assembleia de freguesia, a pessoa em questão terá de observar e dar cumprimento ao regime de impedimentos resultantes do previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do EEL e da alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º do CPA, não podendo participar em nenhum procedimento que diga respeito à associação a cuja direção preside ou do qual possa resultar algum benefício para a mesma.

5. Quanto ao previsto no n.º 9 do artigo 20.º dos Estatutos deste Grupo Desportivo e Recreativo, apesar de não nos caber pronunciar sobre essa matéria, no que diz respeito exclusivamente ao funcionamento interno dessa pessoa coletiva de natureza associativa, informamos que, uma vez que as normas estatutárias não se podem sobrepor à lei e à Constituição, aquela norma estatutária nunca poderá ser interpretada como determinando ou impondo a renúncia ao mandato autárquico, para o qual uma pessoa foi eleita no exercício do seu direito e liberdade fundamental de participação política (cf. artigo 50.º/2 da CRP e artigo 22.º do EEL).

6. Uma vez que este eleito local é presidente da direção de uma associação desportiva e recreativa com atuação no território da freguesia na qual exerce mandato autárquico como membro do órgão deliberativo, há que observar o regime de inelegibilidades previsto na LEOAL, em particular na alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º: o que significa que se esta associação, da qual é presidente da direção, tiver celebrado ou vier a celebrar com a freguesia algum tipo de contrato este eleito local passa a encontrar-se em situação de inelegibilidade, incorrendo em perda de mandato.

6.1. Também lhe está vedado, enquanto presidente daquela associação, celebrar quaisquer negócios jurídicos com a freguesia em questão, em virtude de ser eleito local da assembleia de freguesia e da proibição estabelecida na alínea e) do n.º 2 do artigo 4.º do EEL.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.