

ASSUNTO:	Presidente da Junta de Freguesia. Acumulação com as funções de Presidente do Conselho de Administração de Empresa Municipal.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_2366/2026
Data:	25.02.2026

Pelo Exmo. Sr. Presidente da Junta de Freguesia é solicitada a emissão de parecer jurídico que verse sobre a acumulação de funções de Presidente de Junta de Freguesia, em regime de não permanência, com as de Presidente do Conselho de Administração da (...) Empresa Municipal de Desenvolvimento Rural de (...), com remuneração, com vista a aferir da conformidade desta acumulação com o regime legal das incompatibilidades, impedimentos e acumulação de remunerações públicas.

Cumpre, pois, informar:

I

O estabelecimento de um regime de incompatibilidades, no âmbito da administração autárquica, tem como corolário a garantia pelo respeito dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé – cf. art.º 266.º da Constituição da República Portuguesa.

Segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros ¹ *“A imparcialidade não é condição suficiente, mas é condição necessária de uma atuação conforme à lei e ao Direito, por parte da Administração Pública (...) o princípio da imparcialidade impõe, de um lado, à Administração Pública, na prossecução dos específicos interesses públicos legalmente definidos, um tratamento equitativo de todas as partes envolvidas, impedindo os seus órgãos ou agentes de favorecer amigos e/ou prejudicar inimigos, bem como proibindo-os de intervir em procedimentos onde se pode suspeitar que tenham comportamentos de favorecimento ou de prejuízo, concretamente procedimentos onde possam ter interesses pessoais ou familiares (garantias de imparcialidade do procedimento); de outro, o princípio impõe à Administração Pública que pondere todos os interesses envolvidos na decisão, não deixando interesses por analisar, impondo ainda, nessa*

¹ In Constituição Portuguesa Anotada, Volume III, 2.ª Edição Revista, pág. 499.

ponderação, a utilização de critérios objetivamente válidos, de tudo dando completo esclarecimento através da fundamentação expressa da decisão.”

Acerca desta temática no estudo Inelegibilidades, Impedimentos e Incompatibilidades, elaborado pela Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I. P. (CCDR-N, I.P.) ², pode ler-se o seguinte:

“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.

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 (contrariamente ao impedimento que, como vimos, respeita a um concreto procedimento ou a uma determinada posição do sujeito)”.

II

A Lei n.º 29/87, de 30 de junho, que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) ³, considera eleitos locais, para efeitos da mencionada lei, os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.

² Divulgado em <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Inelegibilidades%20Impedimentos%20e%20Incompatibilidades.pdf>

³ 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.

Como se estabelece no artigo 3.º do mencionado EEL, sob a epígrafe *“Exclusividade e incompatibilidades”*:

“1 - Os presidente e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras actividades, devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas actividades não autárquicas.

2 - O disposto no número anterior não revoga os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou actividades profissionais.

3 - Não perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.”

Deste preceito legal, aplicável com as devidas adaptações aos eleitos para órgãos das juntas de freguesia (cf. artigo 11.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril ⁴), resulta claro que os eleitos locais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades públicas e/ou privadas para além das que exercem como autarcas.

Sem prejuízo, não serão permitidas acumulações quando as funções a exercer correspondam a atividades profissionais relativamente às quais outras leis estabeleçam regimes de incompatibilidades ou impedimentos de acumulação com as funções autárquicas.

Neste pressuposto, reportando-nos agora ao caso em apreço, verifica-se que estamos perante dúvidas suscitadas relativamente ao exercício de funções, por parte do Presidente da Junta de Freguesia em regime de não permanência.

Como refere Maria José Castanheira Neves ⁵, a propósito das incompatibilidades dos eleitos locais, na situação em que desempenhem o mandato em regime de não permanência, *“(…) nunca haverá qualquer incompatibilidade com a acumulação de actividades que se devam exercer em exclusividade com as funções de autarca em regime de não permanência, dado que, como referimos, nestes casos não há acumulação, por o desempenho de funções de autarca neste regime não corresponder a qualquer tipo de atividade profissional. (...)”*.

⁴ 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.

⁵ In *“Os Eleitos Locais”*, 3.ª edição Revista e Ampliada com Índice Ideográfico, Associação Nacional de Assembleias Municipais/Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDRL), Braga, 2020.

Neste mesmo sentido, refere-se, ainda, no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 12/2015, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 17 de maio ⁶, o seguinte:

“13 - Os eleitos locais que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro ou de meio tempo não têm direito a remuneração mensal pelo exercício do cargo e recebem senhas de presença que se destinam a compensar o esforço desenvolvido na preparação e participação nos atos inerentes às reuniões dos órgãos de autarquias locais em que intervenham, nos termos do disposto nos artigos, 5.º, n.º 2, 8.º (a contrario) e 10.º do EEL.

(...)

17 - A remuneração enquanto fator relevante para o juízo sobre a incompatibilidade do exercício de outros cargos públicos por trabalhadores em funções públicas constitui um indício sobre o caráter profissional ou não profissional do cargo em causa.

18 - As senhas de presença visam compensar atividade pontual relativa a um determinado cargo, como a presença em reuniões de órgãos de autarquias locais, o que não confere por si só natureza profissional à atividade desenvolvida.

19 - O direito a senhas de presença dos vereadores que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo constitui uma compensação pelo exercício de funções públicas de caráter eletivo sem a natureza de retribuição profissional.

20 - A natureza esporádica e pontual das reuniões dos órgãos das 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 o que se apresenta determinante para a mesma não preencher o conceito de cargo incompatível com o vínculo de trabalhador em funções públicas nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º, n.º 1, da LGTFP, não estando esse exercício sujeito a qualquer autorização atenta a autonomia das autarquias locais reconhecida nos artigos 6.º, n.º 1, e 235.º, n.º 2, da Constituição”.

Nestes termos, pode, pois, concluir-se que as funções de eleito local em regime de não permanência não correspondem ao exercício de uma atividade profissional.

III

Sem prejuízo, a atividade que se pretende acumular encontra-se integrada no âmbito do exercício de funções enquanto membro remunerado de um órgão de gestão/administração de uma empresa municipal.

⁶ Acessível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/parecer/12-2015-107023751>

As empresas municipais, enquanto uma das formas que podem assumir as empresas locais, são regidas pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto ⁷, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, integrando o subsetor da administração local⁸, fazendo parte do setor empresarial local.

Nos termos desta lei, as empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana, consoante a influência dominante seja exercida, respetivamente, por um município, dois ou mais municípios ou uma associação de municípios, independentemente da respetiva tipologia, ou uma área metropolitana – cf. no n.º 4 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

No que se refere ao estatuto aplicável aos titulares dos órgãos de gestão ou de administração das empresas locais, o mesmo encontra-se previsto no artigo 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que prevê o seguinte:

“1 - 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 associação de municípios ou área metropolitana que aquelas integrem, consoante o que for mais abrangente.

2 - O valor das remunerações dos membros dos órgãos de gestão ou de administração das empresas locais é limitado ao valor da remuneração de vereador a tempo inteiro da câmara municipal respetiva.

3 - A limitação prevista no número anterior tem como referência a remuneração mais elevada dos vereadores a tempo inteiro, no caso de empresas locais detidas por mais de um município, por uma associação de municípios ou por uma área metropolitana.

4 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, o Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, é subsidiariamente aplicável aos titulares dos órgãos de gestão ou de administração das empresas locais.

⁷ Sucessivamente alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, e pela Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro.

⁸ O subsector da «Administração Local» “compreende todas as entidades das Administrações Públicas cuja competência executiva e autoridade fiscal, respeita somente a uma parte do território económico, definida por objetivos administrativos e políticos. Inclui, designadamente, os órgãos de administração local ao nível de Municípios e Freguesias de todo o território nacional.” – conforme definição apresentada pelo Conselho de Finanças Públicas no Glossário publicado na sua página institucional na internet – que pode ser consultado em <https://www.cfp.pt/pt/glossario/administracao-local>

5 - As regras relativas ao recrutamento e seleção previstas no Estatuto do Gestor Público não são aplicáveis aos membros dos órgãos das entidades públicas participantes que integrem os órgãos de gestão ou de administração das respetivas empresas locais, nem a quaisquer outros casos de exercício não remunerado das respetivas funções”.

Assim, encontra-se vedado 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.

Ora, o presidente da junta de freguesia é, por inerência, membro da assembleia municipal (cf. artigo 251.º da Constituição da República Portuguesa e artigo 42.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro ⁹), exercendo, como tal, funções no município que é a entidade pública detentora da empresa municipal em questão.

Pelo que, por força do disposto no n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, é proibido que exerça funções remuneradas, seja a que título for, nessa empresa municipal. Por conseguinte, não se afigura legalmente admissível o exercício simultâneo das funções de presidente da junta de freguesia, e por inerência de membro da assembleia municipal, com as funções remuneradas de presidente do conselho de administração da empresa municipal detida pelo município e com sede na circunscrição territorial da respetiva entidade pública.

IV

Em conclusão:

1. Os eleitos locais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades públicas e/ou privadas para além das que exercem como autarcas.
2. Não serão, porém, permitidas acumulações quando as funções a exercer correspondam a atividades profissionais relativamente às quais outras leis estabeleçam regimes de incompatibilidades ou impedimentos de acumulação com as funções autárquicas.
3. Por força do disposto no n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, é vedado o exercício simultâneo de funções, independentemente da sua natureza, nas entidades públicas participantes

⁹ Lei que estabeleceu o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias e que foi sucessivamente alterada e retificada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Declaração de Retificação n.º 4/2002, de 06 de fevereiro, pela Declaração de Retificação n.º 9/2002, de 05 de março, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 69/2021, de 20 de outubro.

e de funções remuneradas, seja a que título for, em quaisquer empresas locais com sede na circunscrição territorial das respetivas entidades públicas participantes.

4. Dado que o presidente da junta de freguesia é, por inerência, membro da assembleia municipal, exercendo, como tal, funções no município que é a entidade pública detentora da empresa municipal em questão, não lhe será permitido o exercício de funções remuneradas, seja a que título for, nessa empresa municipal.