

ASSUNTO:	Vereador em regime de não permanência. Trabalhador em funções públicas.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_13316/2025
Data:	23/10/2025

Pelo Eleito Local da Câmara Municipal foi solicitado parecer sobre a seguinte situação:

"(...)

Na qualidade de trabalhador da Câmara Municipal, exercendo funções na carreira de Técnico Superior (sem cargo de direção ou chefia), e tendo sido recentemente eleito como Vereador sem pelouro no mesmo município, venho por este meio solicitar parecer jurídico/formal quanto à eventual existência de incompatibilidade ou impedimento legal entre estas duas funções.

Face ao disposto na Lei, subsistem dúvidas quanto à possibilidade de manutenção do vínculo técnico com a autarquia onde se exerce simultaneamente um cargo político, ainda que sem pelouro atribuído.

Solicito, assim, o vosso esclarecimento quanto à legalidade desta situação e quais os procedimentos que devem ser seguidos para assegurar o estrito cumprimento da legislação em vigor.

(...)."

Cumpre, assim, informar:

I

De acordo com o previsto na alínea d) do n.º 1 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 funcionários dos órgãos das autarquias locais 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.”***¹

Sobre o alcance desta inelegibilidade especial, a PGR, no seu Parecer n.º 112/2002², concluiu que:

¹ 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 2025; 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

² Que pode ser consultado em <https://dtsi.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1573>

“1. Os funcionários a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) –, são, além dos trabalhadores da função pública que integram o quadro de um organismo ou serviço – funcionários em sentido estrito – todos aqueles que exerçam uma atividade profissional com subordinação jurídica, no âmbito da autarquia ou de qualquer das entidades por ela constituídas ou em que detenha posição maioritária;

*2. Por sua vez, por funcionários com funções de direção deve entender-se, além do pessoal dirigente da função pública, os trabalhadores das empresas municipais, empresas participadas, entidades fundacionais ou institucionais, ou de associações de municípios que tenham a **responsabilidade de superintender, coordenar ou chefiar a atividade de um ou mais sectores, serviços ou departamentos na direta dependência dos órgãos de administração ou de gestão**”.*

Portanto, e como resulta da LEOAL, os trabalhadores em funções públicas das autarquias locais que exerçam funções de direção são inelegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exerçam essas funções (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º).³

No caso em apreço, e porque, neste momento, o consulente não exerce funções de direção nesta câmara municipal para a qual foi eleito como vereador, não se verifica a situação de inelegibilidade especial fixada na alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da LEOAL.

Contudo, se no futuro vier, eventualmente a ser designado como dirigente, ou a assumir qualquer tipo de funções de direção, nesta autarquia, o consulente passará, então, a encontrar-se em situação de inelegibilidade superveniente.^{4 / 5}

II

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 – de acordo com o previsto no n.º

³ Para o que é indiferente o regime de exercício de funções como vereador (tempo inteiro, meio tempo ou não permanência), porquanto a inelegibilidade proíbe a coexistência das duas situações: eleito local de uma câmara municipal e exercício de funções dirigentes nesse município (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da LEOAL.

⁴ 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).

⁵ Acresce que, nos termos do expressamente previsto na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado - EPD), a comissão de serviço dos titulares de cargo de direção cessa automaticamente “*Pela tomada de posse seguida de exercício, a qualquer título, de outro cargo ou função, salvo nos casos em que seja permitida a acumulação nos termos da presente lei*” (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 25.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).

Sobre o regime de funções dos eleitos locais da câmara municipal, atentemos no artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na redação atual):

“Artigo 2.º - Regime do desempenho de funções

1 - Desempenham as respetivas funções em regime de permanência os seguintes eleitos locais: a) Presidentes das câmaras municipais;

b) Vereadores, em número e nas condições previstos na lei;

(...)

2 - A câmara municipal poderá optar pela existência de vereadores em regime de meio tempo, correspondendo dois vereadores em regime de meio tempo a um vereador em regime de permanência.

(...)”

Compete ao presidente da câmara municipal decidir sobre a existência de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo e fixar o seu número, até ao limite fixado no n.º 1 do artigo 58.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (na sua redação atual), permitindo o n.º 2 do artigo 58.º que a câmara municipal, sob proposta do respetivo presidente, possa fixar o número de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo que exceda aquele limite.

Diferente é a questão da distribuição de funções entre os vereadores que integram o órgão executivo municipal, que se materializa através da delegação⁶ de competências nos mesmos, o que, na gíria, se apelida de atribuição de ‘pelouros’⁷, que é regida pelo artigo 36.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL – aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; na redação atual):

“Artigo 36.º - Distribuição de funções

1 - O presidente da câmara municipal é coadjuvado pelos vereadores no exercício das suas funções.

2 - O presidente da câmara municipal pode delegar ou subdelegar competências nos vereadores.”

Nesta conformidade, partimos do pressuposto que o consulente não integrava a lista que foi mais votada para a câmara municipal e, por isso, pertencendo à ‘oposição’ admite que exercerá o mandato em regime de não permanência.

⁶ Aqui em sentido lato, podendo significar, de modo equivalente, a delegação das competências próprias do presidente da câmara municipal, como a subdelegação daquelas competências do órgão executivo que nele foram delegadas.

⁷ Que correspondem ao conjunto das áreas ou determinadas matérias que são delegadas nos vereadores das câmaras municipais.

III

Um vereador da câmara municipal, enquanto membro do órgão executivo dessa autarquia, é um eleito local, como definido no n.º 2 do artigo 1.º do EEL, e titular de um cargo político, conforme definido na alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019.

De acordo com o fixado no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, os titulares de cargos políticos exercem as suas funções **em regime de exclusividade, “sem prejuízo do especialmente disposto [nessa lei] e: a) No Estatuto dos Deputados à Assembleia da República; b) Nos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas; c) No Estatuto dos Eleitos Locais; d) No Estatuto do Gestor Público; e) No Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública.”.**

Assim, prevê a alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, que **os vereadores em regime de meio tempo ou em regime de não permanência podem exercer outras atividades, para além do exercício do respetivo cargo na câmara municipal, devendo declará-las nos termos da lei** (nomeadamente, nos termos do artigo 3.º/1 do EEL).

Resulta, portanto, do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do EEL e na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, que os vereadores em regime de não permanência podem exercer outras atividades – públicas ou privadas (não fazendo, o legislador, qualquer distinção sobre a sua natureza) – para além das que exercem como autarcas, *desde que as comuniquem “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 atividades não autárquicas.”* (em cumprimento do determinado no artigo 3.º/1 do EEL, sem prejuízo das demais disposições legais aplicáveis em especial).

Nesta conformidade, *“É assim inequívoco que o atual sistema legal permite que os autarcas acumulem o exercício das suas funções autárquicas com outras atividades, públicas ou privadas.”*, como refere Maria José Castanheira Neves.⁸

IV

⁸ Em *“Os Eleitos Locais – 3.ª edição revista e ampliada com índice ideográfico”*, AEDREL, Braga, 2020, página 49.

No caso em concreto está em causa o exercício de funções públicas, como trabalhador em funções públicas num município, na carreira geral de técnico superior, tendo sido eleito como vereador para o órgão executivo dessa autarquia (onde exercerá funções em regime de não permanência).

A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP; aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na redação atual), relativamente às garantias de imparcialidade dos trabalhadores em funções, nos seus artigos 19.º e seguintes, estabelece, nomeadamente (e com relevância para o caso em apreço), o seguinte:

“Artigo 19.º - Incompatibilidades e impedimentos

1 - No exercício das suas funções, os trabalhadores em funções públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.

2 - Sem prejuízo de impedimentos previstos na Constituição e noutros diplomas, os trabalhadores com vínculo de emprego público estão sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos previsto na presente secção.

Artigo 20.º - Incompatibilidade com outras funções

As funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade.

Artigo 21.º - Acumulação com outras funções públicas

1 - O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas não remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público.

2 - O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público e apenas nos seguintes casos:

- a) Participação em comissões ou grupos de trabalho;*
- b) Participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos;*
- c) Atividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal;*
- d) Realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza.*

Artigo 22.º - Acumulação com funções ou atividades privadas

1 - O exercício de funções públicas não pode ser acumulado com funções ou atividades privadas, exercidas em regime de trabalho autónomo ou subordinado, com ou sem remuneração, concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas.

2 - Para efeitos do disposto no artigo anterior, consideram-se concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas as atividades privadas que, tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários.

3 - O exercício de funções públicas pode ser acumulado com funções ou atividades privadas que:

- a) Não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas;*
- b) Não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas;*
- c) Não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas;*
- d) Não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*

4 - *No exercício das funções ou atividades privadas autorizadas, os trabalhadores da Administração Pública não podem praticar quaisquer atos contrários aos interesses do serviço a que pertencem ou com eles conflituantes.*

5 - *A violação do disposto no número anterior determina a revogação da autorização para acumulação de funções, constituindo ainda infração disciplinar grave.*

Artigo 23.º - Autorização para acumulação de funções

1 - A acumulação de funções nos termos previstos nos artigos anteriores depende de prévia autorização da entidade competente.

(...)

(...)

Para efeitos destas garantias da imparcialidade previstas nos artigos 19.º e seguintes da LTFP e em especial para o regime de acumulações de funções com outras funções públicas do artigo 21.º, **o exercício de mandato autárquico no órgão executivo do município e da freguesia consiste no exercício de funções políticas (cf. alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019)** e, como tal, não corresponde a funções públicas, no conceito consagrado pela LTFP e que releva para este efeito.⁹

Isto porquanto, "*(...) o conceito de funções públicas referido no [artigo 21.º da LTFP] reporta-se, por princípio e com excepção de algumas das situações tipificadas no n.º 2, às funções que sejam exercidas de forma subordinada, estando afastada da previsão da norma a acumulação de quaisquer outras funções onde não esteja presente a característica da subordinação jurídica, designadamente funções ou cargos eletivos.*"¹⁰ (como acontece no caso dos titulares dos órgãos das autarquias locais).

Com efeito, os eleitos locais dos órgãos executivos 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: "*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.*", conforme princípio consagrado no artigo 50.º/2 da CRP e também plasmado no artigo 22.º do EEL.

Deste modo, um entendimento diverso quanto à articulação do exercício do mandato autárquico com o regime de acumulação de funções do artigo 21.º da LTFP poderia ser passível de colocar em causa a

⁹ Neste sentido veja-se o defendido por Maria José Castanheira Neves, no parecer da CCDR Centro de 27/07/2022 (Informação n.º DSAJAL 295/2022; acessível em <https://www.ccdrc.pt/wp-content/uploads/2022/10/edit11-2022-07-27-Infom-DSAJAL-295-2022-MJNeves-fd4.pdf>

¹⁰ Conforme Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, em "*Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - 1.º Volume - Artigos 1.º a 240.º*", Coimbra Editora, 1.ª edição, novembro 2014, página 149.

liberdade dos cidadãos e o seu direito de poderem ser eleitos locais, desde logo porque ficariam sujeitos a um poder decisório da entidade empregadora pública, que não é vinculado e como discricionário e dependente sempre da valoração que essa entidade empregadora faça quanto à existência ou não de “*manifesto interesse público*” que justifique a autorização da acumulação de funções públicas com outras funções públicas no geral: pois, “*(...) a acumulação de funções públicas não é um direito que assista aos trabalhadores públicos, os quais têm apenas a expectativa de poderem acumular tais funções se for reconhecido um manifesto e relevante interesse público nessa mesma acumulação, pelo que, mesmo que se verifique algumas das situações enunciadas nas diversas alíneas do n.º 2 do presente artigo, a acumulação dependerá sempre de um juízo (discricionário) da Administração a reconhecer a existência desse manifesto interesse público.*”¹¹

Acresce que, o n.º 7 do artigo 2.º do EEL determina que “*Todas as entidades públicas e privadas estão sujeitas ao dever geral de cooperação para com os eleitos locais no exercício das suas funções.*”.

V

Por outro lado, a situação de um trabalhador em funções públicas de um município, sem exercer cargo dirigente, e é eleito vereador na respetiva câmara municipal não configura nenhuma das incompatibilidades especiais previstas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, nem nenhum dos impedimentos elencados no artigo 9.º do mesmo regime jurídico.

No entanto, no exercício do seu mandato autárquico como vereador em regime de não permanência da câmara municipal, esse eleito local, sendo, profissionalmente, trabalhador em funções públicas do mesmo órgão (naturalmente, não dirigente, pois estaria numa situação de inelegibilidade, como vimos), terá que, como membro da câmara municipal observar e dar sempre cumprimento ao regime geral de impedimentos previsto no Código do Procedimento Administrativo, não podendo intervir, como vereador, em processos nos quais tenha tido uma intervenção como técnico da autarquia (cf. artigo 69.º do CPA).

VI

Em conclusão,

1. O eleito local consulente, sendo trabalhador sem funções de direção no Município, para cuja câmara municipal foi eleito, não se encontra na situação de inelegibilidade especial prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da LEOAL, uma vez que exerce funções apenas como técnico superior.

¹¹ Tal como referido pela doutrina atrás citada - na mesma obra, página 148.

2. Os vereadores em regime de meio tempo ou em regime de não permanência podem exercer outras atividades, para além do exercício do respetivo cargo na câmara municipal, devendo declará-las nos termos da lei (cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019).

3. Do ponto de vista de trabalhador em funções públicas (no caso, na carreira de técnico), a circunstância ser vereador em regime de não permanência nessa câmara municipal não configura uma situação de acumulação das funções públicas aí exercidas com outras funções públicas, pelo que não se aplica o regime do artigo 21.º da LTFP, porquanto está em causa o exercício de funções políticas, como eleito local.

4. Nesta conformidade, enquanto vereador o consulente tem de declarar às entidades competentes a sua atividade profissional (como trabalhador no município), e na qualidade de trabalhador em funções públicas, apesar de não ser necessário fazer nenhuma comunicação formal para este efeito à autarquia, deve dar conhecimento aos respetivos superiores hierárquicos de que é vereador em regime de não permanência nessa câmara municipal, o que tem igualmente relevância em matéria de eventuais impedimentos ou conflitos de interesses (nomeadamente, nos termos do artigo 69.º CPA), cujo regime deve observar durante o exercício de funções como vereador em regime de não permanência (e à luz do seu concreto conteúdo funcional enquanto trabalhador).

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.