



N.º 28/2024

JCC

Senhor Ministro Adjunto e da Coesão Territorial

Excelência:

Submeteu Vossa Excelência, nos termos do artigo 44.º, al.ª a), do Estatuto do Ministério Público¹, pedido de Parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República², relativo à seguinte questão:

«pode um presidente de junta de freguesia, enquanto membro por inerência de assembleia municipal, participar na discussão e votação de contratos interadministrativos de delegação de competências e/ou atribuição de subsídio financeiro relativos à freguesia a cujo executivo preside?»

Atento o expediente anexo ao pedido de Parecer, em causa estão dois entendimentos antagónicos e inconciliáveis.

Uma tese sustenta que o presidente da junta de freguesia está impedido [arts. 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais e 69.º, n.º 1, al.ª a), do Código de Procedimento Administrativo] «por se encontrar em conflito ou potencial conflito de interesses, na medida em que representa simultaneamente o órgão que beneficia do subsídio» e o órgão que o atribui e porque «em qualquer acordo de vontades, seja de pessoas individuais, seja de pessoas coletivas, como é o caso do contrato interadministrativo para delegação de competências, há por

¹ Aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto e, entretanto, alterado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

² Foi distribuído por despacho de 22 de agosto de 2024.

natureza mais que uma contraparte e interesses contraponíveis, não se podendo representar em simultâneo os dois polos, pois que a imparcialidade é também a parcialidade na representação de cada um dos interesses, ou seja, quem representa uma das pessoas coletivas públicas tem que representar os interesses públicos que estão confiados a essa pessoa coletiva e não os de uma outra que porventura também represente».

A outra tese defende que «os interesses que o presidente da junta de freguesia representa, enquanto eleito local que participa na assembleia municipal por inerência, são os interesses das duas autarquias (município e freguesia), estando a sua atuação na assembleia municipal prevista na Constituição. Os presidentes das juntas de freguesia não atuam (neste caso) ao abrigo de qualquer mandato de direito privado ou em gestão de negócios privados», casos em que se verificariam os referidos impedimentos legais.

No fundo, em causa está saber qual é o âmbito objetivo dos referidos impedimentos legais: procuram precluir qualquer conflito de interesses ou, pelo contrário, abrangem apenas alguns, mormente aqueles que decorrem do concurso entre interesses públicos e interesses privados.

Importa, portanto, proferir o Parecer solicitado, começando por uma breve nota sobre os impedimentos na Lei Fundamental e no direito internacional (I), passando depois pelo desenvolvimento dos impedimentos decorrentes da legislação ordinária pertinente (II), pela recensão das competências da assembleia municipal e do presidente da junta (III) e, finalmente, pela análise da questão controvertida (IV) e pelas conclusões (V).

I

Os impedimentos na Constituição e no direito internacional

A Constituição da República Portuguesa, de 10 e abril de 1976³, não consagrou um regime geral de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de órgãos de soberania e de outros cargos políticos, limitando-se, *inter alia*, a outorgar à Assembleia da República competência exclusiva para legislar sobre a remuneração do Presidente da República, dos Deputados ou dos Membros do Governo [art. 167.º, al.ª u)]; a impedir que os Deputados, que fossem funcionários do Estado ou de outras pessoas coletivas públicas, exercessem as respetivas funções durante o período de funcionamento efetivo da Assembleia (art. 157.º, n.º 1); a determinar que os Deputados, que fossem nomeados membros do Governo, não podiam exercer o mandato até à cessação destas funções (art. 157.º, n.º 2); a fixar os seus direitos e regalias (art. 161.º) e a prescrever que eles perderiam o mandato como Deputados caso viessem «a ser feridos por algumas das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei» [art. 163.º, n.º 1, al.ª a)]⁴.

A Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, complementou esta opção inicial, passando a prescrever que: [a] lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades a que estão sujeitos os titulares dos cargos políticos, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades.» Esta norma foi mantida na versão de 1989 (Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho), com meras alterações de redação («A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades»), e, na revisão de 1997 (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro), passou para o artigo 117.º, n.º 2, com o aditamento da referência à previsão das consequências do

³ Foi aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976 e objeto das revisões constitucionais sucessivamente aprovadas pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, pela Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro, pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, pela Lei constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro, pela Lei n.º 1/2004, de 24 de julho e pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

⁴ Para esta opção, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º volume, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 120; ver, ainda JORGE MIRANDA, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, II, Lisboa, UCE, 2018, p. 352 ou o Parecer do Conselho Consultivo n.º 25/2019, de 19 de setembro de 2019.

inadimplemento dos deveres, responsabilidades e incompatibilidades, obtendo a redação que ainda conserva:

«[a] lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades.»⁵.

O legislador constitucional, impossibilitado de tudo regular e definir, remete, portanto, para a Lei ordinária a fixação do regime de impedimentos dos titulares dos cargos políticos, nomeadamente, atento aquilo que nos interessa, dos membros das assembleias municipais que sejam presidentes de junta⁶. Com efeito, segundo a doutrina, naquele número dois (do art. 117.º) consagra-se «uma imposição legiferante, no sentido de os órgãos legislativos competentes concretizarem o estatuto dos titulares dos cargos políticos no que respeita a prerrogativas, imunidades, incompatibilidades, direitos e deveres.»⁷.

Analisando o âmbito subjetivo de previsão desta norma e, logo, o âmbito da referida imposição, J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA defendem, ainda, que «[a] noção que melhor parece corresponder à razão de ser deste preceito constitucional é aquela que considera cargos políticos todos aqueles aos quais estão constitucionalmente confiadas *funções políticas* (sobretudo as de direção política)»⁸.

Por seu turno, JORGE MIRANDA ensina que:

«[n]o artigo 50.º a Constituição fala em *cargos públicos*, aqui em *cargos políticos*, e é óbvia a diferença de extensão. Cargos políticos correspondem a uma espécie dentro daquele género, caracterizados

⁵ No mesmo sentido, veja-se o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 382/2007, de 3 de julho de 2007.

⁶ A mesma técnica foi utilizada no caso dos «titulares dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas» no artigo 231.º da Constituição; sobre este regime veja-se o Parecer do Conselho Consultivo n.º 47/2017, de 13 de setembro de 2018.

⁷ J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República...*, p. 120.

⁸ *in Constituição da República...*, pp. 117/8.

não tanto pelo exercício da função política ou governativa do Estado (contraposto à função administrativa e à jurisdicional) quanto pelo significado político da designação dos seus titulares.

Em democracia, todos os cargos relativos à definição do interesse público e à direção política devem assentar no princípio da representação política. Mas não é necessário que sejam todos de eleição direta; basta que, não o sendo, os seus titulares sejam designados por quem seja diretamente eleito pelo povo»⁹.

Finalmente, ainda no âmbito da doutrina jurídica nacional, PEDRO LOMBA referiu que:

«Titulares de cargos políticos são todos aqueles que recebam, de forma direta ou indireta e independentemente do modo de designação do cargo em causa, funções, poderes ou competências fundadas e enquadradas na Constituição. [...] O critério relevante para a identificação dos titulares de cargos políticos parece ser, portanto, o do desempenho de funções políticas e não apenas o da legitimidade para a prática de atos políticos»¹⁰.

Aplicando estes ensinamentos, o Tribunal Constitucional afirmou que «[p]assou a ser, pois, isento de dúvidas que o Presidente da República, os Deputados à Assembleia da República, os membros do Governo, os conselheiros de Estado, os membros dos governos e das assembleias regionais, os Ministros da República para as Regiões Autónomas e os membros de órgãos de poder local eram qualificados como titulares de cargos políticos» e que «[n]ão havia, assim, que fazer apelo a normas de direito infraconstitucional para preencher esse conceito.»¹¹

⁹ in Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa...*, p. 350.

¹⁰ In PAULO OTERO (coordenação) *Comentário à Constituição Portuguesa, III Volume, 1.º Tomo, Princípios Gerais da Organização do Poder Político*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 451.

¹¹ Ac. do TC n.º 637/95, de 15 de novembro; depois reproduzido no ac. 382/2007, de 3 de julho. Veja-se ainda o Parecer do Conselho Consultivo n.º 25/2019, de 19 de setembro de 2019, onde se conclui «que se trata de uma noção aberta e compreensiva, que pode ser restringida ou

1.1. Para além desta norma remissiva geral e daqueles casos específicos (alguns entretanto atualizados¹²) a Lei Fundamental contém, ainda, normas jurídicas relativas a outros servidores do Estado. É o caso do regime da função pública, designadamente que «[n]o exercício das suas funções, trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração» (art. 269.º, n.º 1), que «[n]ão é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei» (art. 269.º, n.º 4) e que «[a] lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades.» (art. 269.º, n.º 5)¹³. É, igualmente, o caso das garantias e incompatibilidades dos juízes (art. 216.º), do Estatuto dos juízes do Tribunal Constitucional (art. 222.º) e do Estatuto do Ministério Público (art. 219.º¹⁴), cuja regulação também é, parcialmente, remetida para a lei ordinária.

1.2. Desta forma, quer no caso dos titulares de órgãos políticos, quer no caso de outros trabalhadores em funções públicas, a Constituição limita-se (insistimos) a regular aspetos particulares do seu Estatuto, pois remeteu para o

ampliada, consoante o objeto e âmbito da matéria a regular e a consequente opção do legislador em abranger no seu regime determinados cargos, excluindo outros, em função dos específicos interesses em presença.»; no mesmo sentido, na literatura jurídica, também JORGE MIRANDA (*in* JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa...*, p. 350) e J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA (*in* *Constituição da República...*, p. 118) consideram como cargos políticos os titulares de órgãos executivos locais.

¹² O artigo 154.º, sob a epígrafe «[i]ncompatibilidades e impedimentos», refere atualmente que: «[o]s Deputados que forem nomeados membros do Governo não podem exercer o mandato até à cessação destas funções, sendo substituídos nos termos do artigo anterior» (n.º 1); que «[a] lei determina as demais incompatibilidades» (n.º 2); que «[a] lei regula os casos e as condições em que os Deputados carecem de autorização da Assembleia da República para serem jurados, árbitros, peritos ou testemunhas.» (n.º 3) e, ainda, as consequências da violação dessas incapacidades.

¹³ Sobre as incompatibilidades, no exercício de funções públicas, ver, entre outros aí citados, os Pareceres do Conselho Consultivo n.ºs 7/2024, de 14 de março de 2024, e 15/2024, de 23 de maio de 2024.

¹⁴ Sobre as incompatibilidades dos membros do Conselho Superior do Ministério Público, veja-se o Parecer do Conselho Consultivo n.º 2/2020, de 21 de janeiro de 2020; sobre algumas incompatibilidades dos magistrados do Ministério Público, cfr. o Parecer n.º 8/2019, de 27 de fevereiro de 2020.

legislador ordinário a obrigação de o densificar (de acordo, como é óbvio, com a matriz constitucional). Com efeito, quem, por eleição ou por qualquer outro motivo, exerce funções públicas deve ter um estatuto devidamente elaborado, contendo os seus direitos e os seus deveres, *maxime* as incompatibilidades e os eventuais impedimentos decorrentes do exercício desse cargo. A integral prossecução do interesse público pressupõe um estatuto bem definido, nomeadamente, atento o que aqui está em causa, a delimitação dos respetivos impedimentos.

1.2.1. De facto, é, hoje em dia, fundamental, como bem alerta JOSÉ MOURAZ LOPES, «assumir a imparcialidade como princípio com um conteúdo inequívoco em toda a atividade que envolva direta ou indiretamente a administração [...]. O que está em causa, com a assunção do princípio da imparcialidade, é a estabilização da confiança dos cidadãos nas instituições decisoras sendo, por isso, um dos princípios processuais do Estado de direito que importa salvaguardar»¹⁵. Na verdade, a exigência de integridade e, sobretudo, de imparcialidade da vida pública desempenha, «um papel primordial, sendo absolutamente estruturante na manutenção de um qualquer regime democrático. A sua ausência gera desconfiança nas pessoas, uma vez que potencia o obscurantismo no exercício de funções, alimentando cenários favoráveis à existência de corrupção.»¹⁶

¹⁵ *O espetro da corrupção*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 121.

¹⁶ JOSÉ AUGUSTO GONÇALVES FERREIRA, «Incompatibilidade e impedimentos no exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e prevenção da corrupção», *e-pública*, 2022, volume 9, n.º 2, p. 58; MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra, Almedina, 1996, pp. 113 e ss.; Para a razão de ser das incompatibilidades no Reino de Espanha, cfr. JOAQUÍN MESEGUER YEBRA, *El régimen de las incompatibilidades de los empleados públicos: análisis práctico de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre : recopilación normativa y selección jurisprudencial*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, pp. 49 e ss. A imparcialidade da administração não se destina, obviamente, a combater apenas a corrupção. Em causa está, sobretudo, evitar o uso de poderes discricionários com desvio de poder, pondo em causa a eficiência e a eficácia da atividade administrativa. Mesmo que não haja venalidade, o desvio de poder é sempre uma distorção do princípio democrático e do princípio da legalidade, pois o fim da norma que confere um poder discricionário é sempre um elemento vinculado. Com efeito, o desvio de poder constitui uma das diversas formas de ilegalidade e «consiste no exercício de um poder discricionário por um motivo principalmente determinante que não condiga com o

Os órgãos ou agentes da administração pública devem estar, pois, impedidos de «intervir em procedimentos onde se pode suspeitar que tenham comportamentos de favorecimento ou de prejuízo»¹⁷. De modo «que a atividade administrativa será imparcial sempre que as decisões respetivas sejam determinadas exclusivamente com base em critérios próprios, adequados ao cumprimento das suas funções específicas no quadro da atividade geral do Estado, e na exata medida em que os critérios não sejam substituídos ou distorcidos por influência de interesses alheios à função, sejam estes interesses pessoais do funcionário, interesses de indivíduos, de grupos sociais, de partidos políticos, ou mesmo interesses políticos concretos do Governo.»¹⁸ Como bem referia FREITAS DO AMARAL: «os *titulares de órgãos* e os *órgãos* da administração pública estão *impedidos* de intervir em procedimentos, atos ou contratos que digam respeito a questões do seu interesse pessoal ou da sua família, ou de pessoas com quem tenham relações económicas de especial proximidade, a fim de que não possa suspeitar-se da isenção ou retidão da sua conduta.»¹⁹ Por outras palavras: «o princípio da imparcialidade obriga que as decisões não sejam tomadas por quem tem interesses no procedimento ou por um titular contra o

fim que a lei visou ao conferir aquele poder» (FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2017, p. 347; no mesmo sentido mormente SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa, Danúbio, 1982, pág. 445; JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 231/2).

¹⁷ MARIA DA GLÓRIA GARCIA/ANTÓNIO CORTÊS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa ...*, III, p. 499. Os impedimentos são, precisamente, segundo a definição deste Conselho, «[...] proibições no exercício de funções, incidindo na prática de certos atos. Têm em vista proteger a independência ou imparcialidade de alguém na prática de uma profissão ou no desempenho de um cargo perante situações individuais e concretas. Trata-se de prevenir contra a suspeita de certas decisões ou deliberações serem inspiradas por favorecimento ou despeito, concitando uma dúvida razoável acerca da independência e objetividade do titular ou dos titulares. Situações individuais e concretas que envolvem interesses pessoais ou patrimoniais do próprio ou de alguém na posição de credor de especiais deveres de solidariedade e cooperação ou, pelo contrário, na posição de inspirar tratamento de desfavor.» (Parecer n.º 8/2019, de 27 de fevereiro de 2020).

¹⁸ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «A imparcialidade da administração como princípio constitucional», *BFDUC*, volume L, 1974, pp. 224/5.

¹⁹ *Curso de Direito Administrativo ...* 2, p. 123.

qual existam razões objetivamente idóneas de justificar desconfiança (*Mißtrauen*) quanto à sua imparcialidade»²⁰.

Não admira, por isso mesmo, que a própria Constituição portuguesa tenha consagrado, no seu artigo 266.º, n.º 2, 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»²¹ e que, depois, no Código do Procedimento Administrativo²², sob a epígrafe «[p]rincípio da imparcialidade» se refira que: «[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.» (art. 9.º)²³.

2. Nas grandes organizações internacionais, também é visível a preocupação com a ética e a integridade no exercício de funções públicas, por forma a garantir a qualidade da decisão e, sobretudo, prevenir a corrupção em

²⁰ DAVID DUARTE, *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Coimbra, Almedina, 1996, pp. 283/4.

²¹ A doutrina nacional assinala geralmente que os impedimentos são um corolário do princípio constitucional da imparcialidade: assim, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 171; RICARDO AZEVEDO SALDANHA, *Introdução ao procedimento administrativo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, pp. 58/9; J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República...*, pp. 802/803; MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, pp. 200 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL ET ALL, *Código do procedimento administrativo anotado*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 100; no mesmo sentido ver, ainda, o Parecer do Conselho Consultivo n.º 45/1990, publicado no Diário da República, II série de 21 de setembro de 1992 ou o Parecer n.º 19/1989, de 9 de março de 1989, cuja 2.º conclusão refere, justamente, que: «[d]o princípio da imparcialidade decorre, além do mais, para os titulares dos órgãos da Administração, o dever de abstenção de intervir em qualquer procedimento administrativo quando nele tenham interesse pessoal, direto e legítimo [...]».

²² Foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro e, entretanto, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro.

²³ Para o âmbito deste princípio, que segundo alguma literatura inclui o próprio poder legislativo ordinário, cfr. MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, *O princípio da imparcialidade...*, pp. 113 e ss.

sentido amplo, ou seja, englobando, para além daquele conceito restrito (neste caso, arts. 17.º e 18.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que consagra os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos²⁴), crimes como a prevaricação (art. 11.º), o recebimento indevido de vantagem (art. 16.º), a participação económica em negócio (art. 23.º), o abuso de poder (art. 26.º) ou, mesmo, o tráfico de influências (art. 335.º do CP).

2.1. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003, e vigente na ordem jurídica interna (art. 8.º, n.º 2, da Constituição²⁵), é disso mesmo um exemplo paradigmático²⁶. Com efeito, atento «o volume de fundos que circula pelos procedimentos pré-contratuais e execução dos contratos públicos»²⁷ os riscos de «corrupção» (naquele sentido amplo) são aqui particularmente evidentes, demandando soluções específicas, preventivas e repressivas, capazes de garantir a integridade da administração.

Assim, nas disposições relativas à prevenção da corrupção (capítulo II), num artigo cuja epígrafe é, justamente, «[p]olíticas e práticas de prevenção da corrupção», a Convenção dispõe que:

«1 – Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, desenvolver e implementar ou manter políticas de prevenção e de luta contra a corrupção, eficazes e

²⁴ Foi, entretanto, alterada pela Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, pela Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, pela Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro, pela Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro, pela Lei n.º 30/2015, de 22 de abril e pela Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro.

²⁵ Ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro, e aprovada Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, também de 21 de setembro.

²⁶ Em 28 de janeiro de 1997 a Assembleia Geral das Nações Unidas já tinha adotado a Resolução A/RES/51/59 contra a corrupção; para esta Resolução, cfr. ANA F. NEVES, «O Direito a um tratamento administrativo imparcial e a falta de soluções organizatórias e procedimentais que o garantam», in CARLA AMADO GOMES/ANA F. NEVES/TIAGO SERRÃO (coordenação) *Comentários ao Código do procedimento administrativo, Volume I*, Lisboa, AAFDL, 2023, pp. 824/5. Em geral sobre a ética e a corrupção, ANABELA MIRANDA RODRIGUES «As agências anticorrupção e a prevenção da corrupção na Administração Pública – da ética pública ao *public compliance*», in ANTÓNIO JOÃO MAIA ET ALL. (coordenadores), *Ética e integridade na vida pública*, Coimbra, Almedina, 2020, pp. 19 e ss.

²⁷ MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos contratos públicos*, Lisboa, AAFDL, 2023, p. 91.

coordenadas, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade.» (artigo 5.º, n.º 1).

Na mesma linha, enfrentado o âmago do problema, a referida Convenção impõe, depois que:

«[c]ada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, esforçar-se no sentido de adotar, manter e reforçar sistemas destinados a promover a transparência e a evitar os conflitos de interesses.»

No que concerne aos agentes públicos (depois de um artigo totalmente dirigido ao setor público, onde, mais uma vez, se destaca a necessidade de «adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas» – art. 7.º, n.º 4), sob a epígrafe «[c]ódigos de conduta para os agentes públicos», a Convenção preconiza que:

«1 – Para combater a corrupção cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, fomentar nomeadamente a integridade, a honestidade e a responsabilidade nos seus agentes públicos.»

Finalmente, no âmbito da «[c]ontratação no sector público e [da] gestão das finanças públicas» (artigo 9.º), a Convenção determina que:

«1 – Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, efetuar as diligências necessárias para introduzir sistemas adequados de contratação assentes na transparência, na concorrência e em critérios objetivos para a tomada de decisões que sejam eficazes, designadamente, na prevenção da corrupção.

Estes sistemas, que na sua aplicação poderão ter em conta limiares adequados, deverão prever nomeadamente:

[...]

b) A definição prévia das condições de participação, incluindo os critérios de seleção e adjudicação, bem como as regras relativas ao concurso, e respetiva publicidade;

c) A utilização de critérios objetivos e predefinidos para a tomada das decisões em matéria de contratação pública, a fim de facilitar a verificação posterior da aplicação correta das regras ou dos procedimentos;

[...]

e) Quando apropriado, medidas para regulamentar as questões relativas ao pessoal responsável pela contratação, tais como a declaração de interesses no caso de determinados contratos públicos, os procedimentos de seleção e requisitos em matéria de formação.»

Mais do que a repressão (capítulo III da Convenção), a Convenção aposta sobretudo na prevenção (capítulo II) como forma de garantir a integridade no cumprimento de funções públicas.

2.2. A mesma preocupação com a integridade e a prevenção de conflitos de interesse é bem visível (justamente ao nível das autarquias locais) no Conselho da Europa. A Recomendação n.º R (2000) 10, adotada pelo Comité de Ministros na sua 106.^a sessão, de 11 de maio de 2000, sobre os códigos de conduta dos agentes públicos refere, nomeadamente, que os agentes públicos não devem permitir que os seus interesses conflituem com as funções que exercem e que devem evitar conflitos de interesses, reais, potenciais ou aparentes (art. 8.º, n.º 1)²⁸. Da mesma forma, a Recomendação CM/Rec (2007) 7 do Comité de Ministros sobre a boa administração (adotada pelo Comité de Ministros em 20 junho 2007)

²⁸ A referida Recomendação pode ser consultada em: <https://rm.coe.int/16806cc1ec> (última consulta em 25 de setembro de 2014).

determina que os agentes públicos devem desempenhar as suas funções de forma imparcial, independentemente das suas crenças e interesses pessoais (art. 4.º, n.º 4)²⁹.

Ainda mais impressionante é o Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local, relativo ao direito de participar nos assuntos das autarquias locais, adotado em Utreque, em 16 de novembro de 2009³⁰, onde se refere que:

«5.2 — A lei imporá as formalidades, condições ou restrições que sejam necessárias para garantir que a integridade ética e a transparência do exercício das atribuições e responsabilidades das autarquias locais não fiquem comprometidas pelo exercício do direito de participar.»

2.3. Refletindo a importância atual desta problemática e a sua crescente importância, também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) dedicou ao tema especial atenção, tendo, em 2004, apresentado um conjunto de Recomendações para a gestão dos conflitos de interesse no serviço público³¹. Do mesmo modo, em 2020, a pedido do G20, um grupo de trabalho do Banco Mundial, da OCDE e do Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNDOC) preparou um manual de boas práticas na prevenção e gestão de boas práticas no setor público³².

2.4. A integridade, quer ao nível daqueles que atuam em nome da União, quer ao nível daqueles que corporizam a Administração dos Estados-Membros, sempre foi uma preocupação da União Europeia. De tal forma que o Tratado de

²⁹ Pode ser consultada em: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (última consulta em 25 de setembro de 2014).

³⁰ Resolução da Assembleia da República n.º 218/2019, Diário da República, 1.ª série, n.º 206 25 de outubro de 2019, pp. 17 e ss.

³¹ Podem ser consultadas em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf> (última consulta em 25 de setembro de 2014).

³² Pode ser consultada em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/950091599837673013/pdf/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-guide.pdf?gl=1*1409soh*_gcl_au*MjA5MjU5Nzc2NC4xNzI3MzU3MzYy (última consulta em 25 de setembro de 2014).

Lisboa consagrou o princípio da boa administração (art. 298, n.º 1, do TFUE³³) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia elevou-o à categoria de direito fundamental (art. 41.º³⁴).

2.4.1. No que concerne aos que atuam em nome da União Europeia, destaca-se, por exemplo³⁵, o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, aprovado pelo Parlamento Europeu em 2001 e que incorporou os princípios de direito administrativo europeu recolhidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)³⁶. Segundo o seu artigo 8.º:

«1. O funcionário deve ser imparcial e independente. O funcionário deve abster-se de qualquer ação arbitrária que prejudique membros do público, bem como de qualquer tratamento preferencial, quaisquer que sejam os motivos.

2. A conduta do funcionário não deve ser pautada por interesses pessoais, familiares ou nacionais ou por pressões políticas. O funcionário não deve participar numa decisão na qual ele ou um dos membros da sua família tenha interesses financeiros.»

Especial menção merecem, ainda, as normas éticas pelas quais se deve reger a Administração pública europeia, publicadas em 2012, pelo Provedor de Justiça Europeu, cujo segundo princípio, sob a epígrafe, «integridade» refere que:

³³ É a seguinte a redação desta norma: «1. No desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União apoiam-se numa administração europeia aberta, eficaz e independente.» Para um comentário a esta norma, cfr. TÂNEA CARDOSO SIMAS, in MANUEL LOPES PORTO/GONÇALO ANASTÁCIO (coordenadores), *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 1066 e ss.

³⁴ É a seguinte a redação do preceito:

«Artigo 41.º

Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

[...]»; para esta norma, veja-se ANA F. NEVES, *O Direito a um tratamento...*, p. 828.

³⁵ Para outros exemplos, cfr. ANA F. NEVES, *O Direito a um tratamento...*, pp. 828 e ss.

³⁶ Para a importância do TJUE na criação de um verdadeiro direito administrativo europeu, cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, *Direito Processual Administrativo Europeu*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 55 e ss. e 191 e ss.

«[o]s funcionários públicos devem guiar-se por um sentido de probidade e comportar-se sempre de forma a passarem o escrutínio público mais rigoroso. Esta obrigação não se esgota no mero cumprimento da lei. Os funcionários não devem vincular-se a qualquer obrigação financeira ou outra que possa influenciá-los no desempenho das suas funções, incluindo a receção de donativos. Devem declarar imediatamente todos os interesses privados relacionados com as suas funções. Os funcionários devem tomar medidas para evitar ou prevenir conflitos de interesses. Devem tomar medidas imediatas no sentido de resolver qualquer conflito que possa surgir. Esta obrigação mantém-se após a cessação de funções.»

2.4.2. Ao nível da administração dos Estados-Membros destaca-se a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos³⁷. Como se refere no considerando 16 «[a]s autoridades adjudicantes deverão recorrer a todos os meios possíveis de que disponham na legislação nacional a fim de evitar distorções nos procedimentos de contratação pública provocadas por conflitos de interesses. Tal poderá incluir procedimentos para identificar, prevenir e solucionar os conflitos de interesses.»

Por isso mesmo:

«Os Estados-Membros asseguram que as autoridades adjudicantes tomem as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de contratação, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento de todos os operadores económicos.

O conceito de conflito de interesses engloba, no mínimo, qualquer situação em que os membros do pessoal da autoridade adjudicante ou

³⁷ Para a situação anterior, com ampla indicação de jurisprudência europeia, cfr. CLÁUDIA VIANA, *Os princípios comunitários na contratação pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. e ss. 158.

de um prestador de serviços que age em nome da autoridade adjudicante, que participem na condução do procedimento de contratação ou que possam influenciar os resultados do mesmo, têm direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do procedimento de adjudicação.» (art. 24.º)³⁸.

2.4.2.1. Neste contexto, não admira, por isso mesmo, que, por exemplo, em 2014, a Comissão Europeia tenha exortado o Estado português a:

«Instituir códigos de conduta dos funcionários eleitos a nível central e local, com instrumentos sancionatórios e de responsabilização adequados para reagir às eventuais violações desses códigos. [...]. Adotar normas mínimas em matéria de conflitos de interesses, promiscuidade entre o setor público e o setor privado, incompatibilidades e declaração do património aplicáveis aos funcionários eleitos ou nomeados a nível local; garantir um mecanismo de controlo eficaz e sanções dissuasivas neste domínio.

Reforçar a transparência e a verificação ex ante e ex post dos processos de adjudicação de contratos públicos, bem como o controlo da fase de execução dos contratos públicos [...]. Reforçar a prevenção, deteção e sensibilização relativamente aos conflitos de interesses no âmbito dos contratos públicos. [...].

Avaliar uma amostra representativa de decisões de planeamento urbano sobre projetos concluídos recentemente a nível local, a fim de identificar os fatores de risco e aumentar a eficácia das medidas preventivas,

³⁸ Na literatura jurídica, veja-se DACIAN C. DRAGOS, «Article 24: conflicts of interest», in ROBERTO CARANTA/ALBERT SANCHEZ-GRAELLES (edited by), *European Public Procurement commentary on Directive 2014/24/EU*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 259 e ss.; na literatura jurídica nacional, cfr. ELIANA DE ALMEIDA PINTO/JULIETA DIAS RIBEIRO/ALBERTO ÁLVARO GARCIA (coordenação), *Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu do Conselho de fevereiro de 2014 comentada e transposição para código dos contratos públicos*, Lisboa, Rei dos Livros, 2022.

incluindo a transparência da tomada de decisões. Continuar a reforçar os mecanismos de controlo neste setor.»³⁹

2.4.3. As mesmas soluções decorrem do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018 (Regulamento Financeiro da União Europeia), que entrou em vigor, em 2 de agosto de 2018, e reforçou as medidas destinadas a proteger os interesses financeiros, designadamente as regras em matéria de conflitos de interesses, que, além do regime de gestão direta e indireta, foram explicitamente alargadas às autoridades dos Estados-Membros (independentemente das suas disposições de governação interna) e a todas as pessoas que executem qualquer um dos fundos em regime de gestão partilhada⁴⁰.

Assim, sendo «obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados Membros» (art. 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), este Regulamento também poderá ser convocado para a resolução da questão interpretativa que nos é colocada. No seu artigo 61.º, sob a epígrafe «[c]onflito de interesses», prescreve-se que:

«1. Os intervenientes financeiros, na aceção do capítulo 4 do presente título, e as outras pessoas, incluindo as autoridades nacionais a qualquer nível, envolvidas na execução orçamental em regime de gestão direta, indireta e partilhada, incluindo os respetivos atos preparatórios, a auditoria ou o controlo, não realizam qualquer ato que possa pôr os seus próprios interesses em conflito com os interesses da União. Tomam também as medidas adequadas para prevenir o surgimento de conflitos de interesses nas funções sob a sua responsabilidade e para enfrentar

³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0038> (última consulta em 25 de outubro de 2024).

⁴⁰ Para a sua interpretação, veja-se a Comunicação da Comissão Europeia: Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro (2021/C 121/01); na literatura jurídica nacional, cfr. NUNO CUNHA ROLO, «Transparência e conflito de interesses», in CARLA AMADO GOMES/RICARDO PEDRO/EURICO BITENCOURT NETO (coordenação), *Em nome da transparência no direito administrativo: um diálogo Luso-Brasileiro*, Coimbra, Almedina, 2023, p. 318/9.

as situações que possam objetivamente ser consideradas como constituindo um conflito de interesses.

[...]

3. Para efeitos do n.º 1, existe um conflito de interesses caso o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto.»

2.5. O Tribunal de Justiça de União Europeia também tem dado um contributo imprescindível para a interpretação do direito europeu em matéria de impedimentos, preconizando, nomeadamente que o «conceito de conflito de interesses apresenta um carácter objetivo e, para o caracterizar, importa não tomar em consideração as intenções dos interessados, em particular, a sua boa-fé»⁴¹: a situação deverá, pois, ser «real, e não hipotética» ou «basear-se na mera presunção»⁴².

3. Para além de decorrer da Constituição, sobretudo das exigências de imparcialidade da administração aí plasmadas (art. 266.º, n.º 2), a integridade decorre, assim, do direito internacional, sendo uma exigência das Convenções da ONU, dos instrumentos do Conselho da Europa, da OCDE e da União Europeia. Sobretudo depois do fim da Guerra Fria tornou-se claro nos grandes areópagos internacionais que a conduta de quem age em nome do interesse público deve

⁴¹ Processo: T- 415/10, de 20 de março de 2013 (*Nexans France/Entreprise commune Fusion for Energy*): ECLI: EU:T:2013:141, § 115; na literatura jurídica, com referências bibliográficas ao princípio da imparcialidade, cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, *Direito Processual...*, p. 195.

⁴² Processo: T- 403/12, 13 de outubro de 2015 (*Intrasoft International SA*) ECLI:EU:T:2015:774, §§ 74 e 83; para esta e outra jurisprudência: DACIAN C. DRAGOS, *Article 24...*, pp. 261/2. Segundo a já referida Comunicação da Comissão Europeia denominada Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses ..., «o termo “objetivamente” [...] foi aditado ao RF 2018 para sublinhar a importância de basear o risco de conflitos de interesses potenciais em considerações objetivas e razoáveis. Tal inclui, nomeadamente, indicações factuais verificáveis de que existem ligações [...] entre as funções e o interesse em causa, por exemplo, um poder de atuar ou dar instruções, uma ligação através de um terceiro, uma ligação contínua com cargos anteriores, uma ligação com cargos futuros ou uma ligação hierárquica e/ou funcional.»

ser (e parecer ser) irrepreensível. Os poderes decorrentes dessa posição não podem ser utilizados em benefício pessoal ou de terceiros.

II

Os impedimentos na Lei ordinária

Densificando estes princípios jurídico-constitucionais e cumprindo as suas obrigações internacionais, o legislador português regula os impedimentos⁴³ em diversas normas jurídicas ordinárias.

1. É, desde logo, o caso do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho⁴⁴, segundo a qual:

«[n]o 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 atos 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) Atuar com justiça e imparcialidade;

b) Em matéria de prossecução do interesse público:

⁴³ Os impedimentos têm raízes no direito canónico, podendo, mesmo no direito público, ser classificados como absolutos ou relativos, dirimentes ou meramente impeditivos. Neste sentido, Parecer do Conselho Consultivo n.º 47/2017, de 13 de setembro de 2018.

⁴⁴ Este estatuto foi, entretanto, alterado 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.

- i) Salvar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva 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, 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;
- v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;
- 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.» (art. 4.º).

Resulta, claramente, desta norma, pese embora a sua complexidade descritiva, que os eleitos locais não podem intervir em processo administrativo, ato ou contrato de direito público em que tenham interesse ou intervenção (ou em que tenha interesse ou intervenção um familiar ou pessoa equiparada), por si ou como meros representantes de outra pessoa (b/IV), nem celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão (b/V). Em ambas as situações, em caso de divergência, estaríamos inevitavelmente perante um claro conflito de interesses uma vez que o presidente da junta, em vez de zelar pelos interesses

da junta de freguesia ou do município, a cujo órgão deliberativo, por inerência, também pertence⁴⁵, estaria a zelar por outros interesses pessoais.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo: «estes impedimentos reportam-se ao exercício de funções dos eleitos locais, pelo que é de concluir que só se verificam quando o exercício de funções autárquicas possa ter interferência na prossecução do interesse público com elas conexionado, isto é, quando os titulares de órgãos autárquicos possam utilizar os poderes inerentes às suas funções autárquicas para favorecerem interesses particulares próprios ou das pessoas acima referidas em detrimento do interesse público.»⁴⁶ De modo que, se estiver em causa um simples conflito entre interesses públicos, sem que daí eles possam retirar qualquer benefício pessoal, em princípio, o impedimento não terá lugar. Nesse caso, a integridade da administração, que os impedimentos procuram tutelar, não é questionável.

Está em causa uma conceção ampla. Uma vez que o «conflito de interesses pressupõe, no mínimo, dois interesses [...],] haverá conflito quando – em termos efetivos 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.» Daí «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 objetividade, isenção, equidistância relativamente aos interesses em presença, de modo a projetar para o exterior um sentimento de confiança.» Por isso mesmo, a «situação de potencial conflito de interesses surgirá sempre que um eleito local tenha, direta ou indiretamente, um interesse financeiro, económico, ou outro interesse pessoal, suscetível de comprometer a sua imparcialidade no

⁴⁵ PAULO BRAGA/FÁTIMA DINIZ, *Estatuto dos Eleitos Locais anotado*, Coimbra Centro de Estudos e formação autárquica, 2007, p. 21.

⁴⁶ Ac. de 5 de fevereiro de 2003, proferido no processo n.º 0137/03.

contexto da celebração de um contrato com a respetiva autarquia, de tal forma que não lhe poderá ser atribuído o estatuto de “desinteressado”.»⁴⁷

Não admira, por isso mesmo, que aplicando esta mesma norma, o STA tenha, recentemente, fixado a seguinte jurisprudência:

«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 respetivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e este município.»⁴⁸

1.1. A violação destes impedimentos é tão grave que (ademais da anulabilidade do acto⁴⁹) tem como consequência a perda de mandato⁵⁰: nos termos do artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto «[i]ncorrem, igualmente, em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, ato 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», ainda que tais atos, respeitantes ao

⁴⁷ Ac n.º 2/2020, de 12 de dezembro de 2019, publicado no Diário da República n.º 46/2020, Série I, de 5 de março de 2020, pp. 25 a 35; ver ainda, do mesmo Tribunal, os acs. de 9 de maio de 2019, proferido no processo 088/18.8BEPNF e de 5 de fevereiro de 2003, proferido no processo n.º 0137/03 (disponíveis em www.dgsi.pt; último acesso em 8 de outubro de 2024).

⁴⁸ Ac. De uniformização de jurisprudência n.º 2/2020, de 12 de dezembro de 2019, publicado no Diário da República n.º 46/2020, Série I, de 5 de março de 2020, pp. 25 a 35.

⁴⁹ Como referia FREITAS DO AMARAL (*Curso de direito administrativo ...*, 2, p. 125) «todos os atos administrativos e contratos da Administração Pública em que intervenha um órgão ou agente impedido de intervir, ou em relação ao qual tenha sido declarada suspeição, serão anuláveis (CPA, art. 76.º, n.º1).»; no mesmo sentido, JOSÉ FONTES, *Curso sobre o Código de Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2020, p. 66; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, p. 172; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Código de procedimento administrativo anotado e comentado*, Lisboa, Quid Juris, 2009, p. 165, neste Conselho, ver o Parecer n.º 100/1982, de 22 de julho de 1982, publicado no Diário da República, II Série – n.º 144 – de 25 de junho de 1983.

⁵⁰ Veja-se o ac. do STA, de 29 de setembro de 2016 (proferido no processo n.º 0868/16) e o ac. do TCA Sul, de 10 de outubro de 2019 (proferido no processo n.º 0396/18.8BECTB).

mandato imediatamente anterior, sejam verificados, em momento posterior ao da reeleição (n.º 3)⁵¹.

2. A garantia da integridade da Administração Pública, como seria de esperar, também decorre do Código do Procedimento Administrativo, subsidiariamente aplicável à negociação, celebração e execução dos contratos interadministrativos de delegação de competências dos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias [art. 120.º, n.º 2, do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL⁵²)]. Também aí, até por força do princípio da imparcialidade fixado no artigo 9.º⁵³, existem limitações que visam «impedir que determinadas entidades portadoras de interesses pessoais no resultado final do procedimento possam nele interferir a fim de ficar resguardada a imparcialidade de que a decisão final deve dar mostras.»⁵⁴ Assim, naquilo que releva para este Parecer:

«[...] 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

⁵¹ Lei da Tutela Administrativa, entretanto alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro; para a compreensão teórica da tutela administrativa continua a ser fundamental a obra de ANDRÉ FOLQUE, *A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os municípios (condicionalismos constitucionais)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

⁵² Foi aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (com as alterações das Retificações n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro e 50-A/2013, de 11 de novembro) e, entretanto, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março; 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 50/2018, de 16 de agosto; pela Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro; pela Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro; pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de agosto.

⁵³ MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/TIAGO MACIERINHA, in FAUSTO QUADROS ET AL, *Comentário à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2022, pp. 174/5; PEDRO GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2020, p. 605; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo comentado*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 214; JOSÉ MANUEL DA S. SANTOS BOTELHO/AMÉRICO J. PIRES ESTEVES, JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Código de Procedimento Administrativo: anotado – comentado – jurisprudência*, Coimbra, Almedina, 1996, p. 209; ou JOSÉ LUÍS ARAÚJO/JOÃO ABREU COSTA, *Código de Procedimento Administrativo anotado*, Aveiro, Estante Editora, 1993, p. 242.

⁵⁴ LUIS S. CABRAL MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo anotado*, Lisboa, Quid Juris, 2022, p. 298.

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;
- 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 [...]» [art. 69.º, n.º 1, al.s a), b) e c), do CPA].

Segundo a doutrina, os casos de impedimento aqui regulados traduzem, portanto, «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 [...]. 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 [...]»⁵⁵. Essas situações objetivas indiciam «com suficiente precisão, o perigo ou o risco de uma contaminação da intervenção do agente», de modo que, em bom rigor, se pode dizer que se protege «o valor da *imparcialidade aparente*.»⁵⁶ Em suma, na

⁵⁵ MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/TIAGO MACIERINHA, *Comentários à revisão...*, pp. 174/5; MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, *O princípio da imparcialidade ...*, p. 169.

⁵⁶ PEDRO GONÇALVES, *Manual de...*, p. 605.

síntese de PAULO OTERO: «quem administra não deve ser interessado na matéria a decidir»⁵⁷.

De facto, como há muito reconhece a jurisprudência (*maxime* o STA), com esta norma, procura-se «garantir que a Administração trate os particulares com isenção, não favorecendo ou desfavorecendo, por motivos concretos conexionsados com fatores pessoais ou de interesse pessoal dos mesmos.»⁵⁸ Dito de outra forma, a «*ratio legis* deste preceito é que alguém com interesses próprios não possa influenciar o procedimento de forma a afeiçoá-lo aos seus interesses.»⁵⁹ Em causa está, pois, mais uma vez, prevenir o conflito entre interesses públicos e interesses privados, na medida em que isso possa influir no resultado da decisão da administração ou, revertendo para o caso concreto, evitar que o contrato interadministrativo celebrado beneficie (ou possa ser suspeito de beneficiar) interesses daqueles que participaram na sua celebração.

Por isso mesmo, os próprios «titulares de órgãos da Administração Pública e respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos devem pedir dispensa de intervir no procedimento ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública quando ocorra circunstância pela qual se possa com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão [...]» (art. 73.º, n.º 1, do CPA). Mais do que a capacidade de isenção do impedido, está em causa a forma como a situação é coletivamente percecionada. O mero conhecimento universal da situação pode gerar a suspeita de uma efetiva lesão dos interesses públicos que deviam ser prosseguidos.

2.1. Concretizando os conceitos utilizados pelo legislador e decantados pela doutrina, o poder judicial tem entendido, por exemplo, que um eleito local

⁵⁷ *Direito do Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 187.

⁵⁸ Ac. STA, de 14 de maio de 1996 (processo n.º 040138).

⁵⁹ Ac. do STA, de 29 de outubro de 2020 (processo n.º 0163/19).

não poderá participar na deliberação que atribui um donativo a uma Associação Particular de Solidariedade Social de que é Vice-presidente⁶⁰ ou que celebra um contrato de empreitada com uma sociedade da qual é sócio ou único gerente⁶¹, que «uma Junta de Freguesia, cujo Presidente, conjuntamente com a sua cónjuge, são os únicos sócios de uma Sociedade, não pode alienar a esta um terreno do domínio privado da Freguesia, ainda que por Hasta Pública»⁶² ou que um presidente de Câmara não poderá participar no procedimento de criação de uma empresa municipal, cujos estatutos preveem que o respetivo presidente do conselho de administração será o presidente da Câmara⁶³. Já a doutrina tem defendido, por exemplo, que os membros da Câmara Municipal que são simultaneamente membros dos órgãos de uma empresa municipal não devem participar nas sessões da Câmara em que sejam apreciados e votados assuntos relativos a essa entidade⁶⁴. Na mesma linha este Conselho concluiu que «os membros dos órgãos das autarquias locais devem abster-se, sob pena de nulidade do contrato e da perda do mandato, de intervir, por si ou por interposta pessoa, na negociação ou na outorga de contratos entre a autarquia e empresas ou entidades de que sejam proprietários, gerentes ou membros da direção, conselho de administração ou fiscal ou quando apenas tenham no negócio outro interesse pessoal»⁶⁵.

2.2. O titular de órgão ou agente da Administração Pública que deva considerar-se impedido, não pode estar presente no momento da discussão nem da votação (art. 31.º, n.º 4, do CPA), devendo comunicar, desde logo, o facto, consoante os casos, ao respetivo superior hierárquico ou ao presidente do órgão

⁶⁰ Acs. do STA, de 21 de maio de 2020 (processo 069/19.4BEMDL); de 29, de setembro de 2016 (processo n.º 0868/16).

⁶¹ Acs. do STA, de 2 de abril de 2020 (proferido no processo n.º 0396/18.8BECTB); ou de 9 de maio de 2019 (proferido no processo n.º 088/18.8BEPNF).

⁶² Ac. do Tribunal Central Administrativo Norte, de 5 de março de 2021 (proferido no processo n.º 01167/17.4BEBRG).

⁶³ Ac. do Tribunal de Contas n.º 11/2028, 1.ª S/PI, de 29 de maio de 2018.

⁶⁴ ALBERTO DE SOUSA SANTOS, «Impedimentos de membros da Câmara Municipal», *Revista de Direito e Administração Local*, 2013, n.º 258, p. 703.

⁶⁵ Parecer n.º 100/1982, de 22 de julho de 1982, publicado no Diário da República, II Série – N.º 144 – de 25 de junho de 1983.

colegial. O mesmo deverá ocorrer com outras entidades, que se encontrem no exercício de poderes públicos, devendo as mesmas comunicar o facto a quem tenha o poder de proceder à respetiva substituição (art. 70.º, n.ºs 1 e 2, do CPA).

Acresce que, alargando o âmbito de funcionamento do mecanismo, até ser proferida a decisão definitiva ou praticado o ato, qualquer interessado poderá requerer a declaração do impedimento, especificando as circunstâncias de facto que constituam a sua causa (art. 70.º, n.ºs 1 a 3, do CPA): ao dever jurídico de se declarar impedido, junta-se o direito de requerer a declaração de impedimento.

2.3. Declarado o impedimento (pelo superior hierárquico ou pelo presidente do órgão colegial em causa) o impedido deverá ser imediatamente substituído no procedimento pelo respetivo suplente, salvo se houver avocação pelo órgão competente para o efeito. Tratando-se de órgão colegial, se não houver ou não puder ser designado suplente, o órgão funciona sem o membro impedido (art. 72.º do CPA).

3. O Código dos Contratos Públicos⁶⁶, de igual modo subsidiariamente aplicável à negociação, celebração e execução dos contratos interadministrativos de delegação de competências dos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias (nos termos do art. 120.º, n.º 2, do RJAL), também consagra normas que densificam aquele regime jurídico-constitucional da integridade da administração pública.

⁶⁶ O Código dos Contratos Públicos foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (na versão da Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março) e, depois, alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro; pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro; pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro; pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril; pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro; pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho; pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro; pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (na versão das Retificações n.ºs 36-A/2017, de 30 de outubro e 42/2017, de 30 de novembro); pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio; pelo Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro; pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março; pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio (na versão (Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho); pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho.

Para além dos impedimentos previstos no seu artigo 55.º (relativos aos operadores económicos)⁶⁷ que, *inter alia*, excluem quem tenha, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência; quem tenha diligenciado no sentido de influenciar indevidamente a decisão de contratar do órgão competente, de obter informações confidenciais suscetíveis de lhe conferir vantagens indevidas no procedimento ou, quem esteja abrangido por conflitos de interesses que não possam ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas que a exclusão [n.º 1, al.ªs. i), j) e k)⁶⁸] revela, sobretudo, o disposto nos princípios gerais, *maxime* os impedimentos administrativos⁶⁹.

Com efeito, segundo o artigo 1.º-A, n.º 1 (introduzido, tal como os restantes números deste artigo, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto) «na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação».

Assim, incumbe às entidades adjudicantes o dever de assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitem as normas aplicáveis em vigor em matéria de prevenção e de combate

⁶⁷ Sobre estes impedimentos, por exemplo, GONÇALO GUERRA TAVARES/ANTÓNIO MAGALHÃES E MENEZES, «A revisão do regime de impedimentos do Código dos Contratos Públicos à luz da Diretiva 2014/24/EU», in CARLA AMADO GOMES ET AL (coordenação), *Comentários ao Código dos Contratos Públicos, II Volume*, Lisboa, AAFDL, 2019, pp. 743 e ss.; CATARINA PAULINO ALVES, «Anatomia das restrições à participação em procedimentos de formação de contratos públicos», in MIGUEL ASSIS RAIMUNDO (org.) *Contratos públicos: presente e futuro: Actas das III Jornadas de direito dos contratos públicos (29 de setembro a 1 de outubro de 2021, FDUL)*, Lisboa, ASFDL, 2022, pp.103 e ss.

⁶⁸ Nos termos do artigo 55.º, n.º 2 «Para efeitos do disposto na alínea k) do número anterior, podem ser ponderadas, como medidas menos gravosas que a exclusão, designadamente, a substituição de membros do júri ou de peritos que prestem apoio ao júri, a instituição de sistemas de reconfirmação de análises, apreciações ou aferições técnicas, ou a proibição de o concorrente recorrer a um determinado subcontratado.»

⁶⁹ PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, Coimbra, Almedina, 2023, p. 581.

à corrupção, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional vigentes, bem como o dever de salvaguardar o interesse público.

Por outro lado, «sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos» (n.º 3, do referido art. 1.º-A).

Para esse efeito, à imagem do direito europeu⁷⁰, «considera-se conflito de interesses qualquer situação em que o dirigente ou o trabalhador de uma entidade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da entidade adjudicante, que participe na preparação e na condução do procedimento de formação de contrato público ou que possa influenciar os resultados do mesmo, tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do referido procedimento» (art. 1.º-A, n.º 4)⁷¹.

3.1. A definição do conceito de conflito de interesses tinha sido, pouco antes introduzida no ordenamento jurídico interno: o Código de Conduta do Governo⁷², aplicável aos membros do XXI Governo Constitucional e, com as

⁷⁰ Os n.ºs 3 e 4 desta norma reproduzem, de perto, o artigo 24.º, n.º 2, da, já citada, Diretiva 2014/24/EU: neste sentido, GONÇALO PEREIRA TAVARES, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 65; PEDRO MONIZ LOPES/MARIA TERESA CAPELA, «Conflitos de interesses na contratação pública: uma primeira abordagem», in CARLA AMADO GOMES ET AL (coordenação), *Comentários ao Código dos Contratos Públicos, II Volume*, Lisboa, AAFDL, 2023, p. 83.

⁷¹ A generalidade da doutrina entende que apesar da sua mais valia ao nível da «especificação» e «condensação» esta definição não acrescenta muito ao que já resultaria do princípio da imparcialidade, prescrito pelo artigo 9.º do CPA (PEDRO MONIZ LOPES/MARIA TERESA CAPELA, *Conflitos de interesses na contratação pública ...*, p. 92).

⁷² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, de 8 de setembro, publicada no Diário da República n.º 182/2016, Série I, de 21 de setembro de 2016, pp. 3276 a 3278. Embora o conceito de conflito de interesses não fosse desconhecido (já o art. 184.º do Estatuto Judiciário o previa), faltava a sua definição.

necessárias adaptações, aos membros dos respetivos gabinetes (art. 2.º, n.º 1) prescrevia que se considerava que existia conflito de interesses quando os membros do Governo se encontrassem numa situação em virtude da qual se pudesse, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do Código do Procedimento Administrativo⁷³.

Para além desta norma especial e do artigo 1.º-A, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos (introduzido pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto), que acabamos de recensear, no direito público⁷⁴, também o Regime geral da prevenção da corrupção (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro⁷⁵, depois de instar as entidades públicas abrangidas a adotar medidas destinadas a assegurar a isenção e a imparcialidade dos membros dos respetivos órgãos de administração, seus dirigentes e trabalhadores (art. 13.º, n.º 1), veio definir conflito de interesses. De facto, segundo o artigo 13.º, n.º 4, deste novo Regime, numa formulação idêntica à do referido Código de Conduta:

«[c]onsidera-se conflito de interesses qualquer situação em que se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da conduta ou decisão do membro do órgão de administração, dirigente ou trabalhador, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do Código do

⁷³ O Código de Conduta do XXII Governo (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019, de 21 de novembro de 2019, publicado no Diário da República n.º 232/2019, Série I de 3 de dezembro de 2019, pp. 6 a 9), apesar de ter alargado o seu âmbito subjetivo, manteve a mesma definição. O mesmo aconteceu com o Código de Conduta do XXIII Governo Constitucional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022, de 21 de abril de 2022, publicada no Diário da República n.º 89/2022, Série I, de 9 de maio de 2022, pp. 51 a 54) e com o Código de Conduta do XXIV Governo Constitucional (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2024, de 19 de abril de 2024, publicada no Diário da República n.º 81/2024, Série I, de 24 de abril de 2024: cfr. em todos os casos o artigo 6.º).

⁷⁴ Como já iremos ver, o Código das Sociedades Comerciais já definia, para os respetivos efeitos, o que se devia entender por conflito de interesses (art. 251.º). O mesmo acontecia com o Estatuto dos Deputados (art. 27.º da Lei n.º 7/93, de 1 de março) e com outros diplomas legais citados no Parecer do Conselho Consultivo n.º 2/2020, de 21 de janeiro de 2020.

⁷⁵ Sumariamente, para este regime, cfr. NUNO CUNHA ROLO, *Transparência e...*, p. 319. Nos termos do 2.º, n.º 2, deste diploma as normas aí referidas são também aplicáveis aos serviços e às pessoas coletivas das autarquias locais que empreguem 50 ou mais trabalhadores, não se abrangendo assim todos os serviços ou todas as pessoas coletivas públicas.

Procedimento Administrativo, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual.»⁷⁶

Deste modo, segundo a doutrina nacional, existe conflito de interesses «quando o exercício independente, imparcial e objetivo de funções ou responsabilidades confiadas a um agente é influenciado, pode influenciar ou parece influenciado por interesse pessoal – direto ou indireto, pecuniário ou não, individual ou coletivo –, distinto daquele que é admissível no desempenho dessas funções.»⁷⁷. Para que exista um conflito de interesses e, portanto, deva operar o respetivo impedimento, «não será necessário demonstrar a real possibilidade de o autarca influenciar a celebração do contrato [...] com o município», bastando, para tal, que, pelo facto de integrar dois órgãos [...], não possa ser reputado «“desinteressado”. E, ao não poder sê-lo, o labéu de desconfiança na sua imparcialidade, na sua isenção, relativamente à celebração do contrato [...], será o bastante para que se verifique o impedimento em causa.»⁷⁸ O conflito pode, pois, «surgir mesmo que a pessoa não beneficie efetivamente da situação, uma vez que é suficiente que as circunstâncias comprometam o exercício das suas funções de um modo objetivo e imparcial.»⁷⁹

4. O regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, agora consagrado na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho⁸⁰, contém normas, igualmente importantes para a garantia da integridade da Administração Pública. Com efeito, este regime, embora não utilize essa

⁷⁶ A Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto (alterada pela Portaria n.º 242/2024/1 de 4 de outubro), veio aprovar o modelo de declaração de inexistência de conflitos de interesses destinada aos membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas pelo Regime Geral da Prevenção da Corrupção.

⁷⁷ NUNO CUNHA ROLO, *Transparência e...*, p. 319. Como já vimos, nos termos do artigo 61.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018 a mera «afinidade política ou nacional» poderá ser suficiente para o efeito.

⁷⁸ Ac. do STA n.º 2/2020, de 12 de dezembro de 2019, publicado no Diário da República n.º 46/2020, Série I, de 5 de março de 2020.

⁷⁹ NUNO CUNHA ROLO, *Transparência e...*, p. 319.

⁸⁰ Entretanto alterado pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro; pela Lei n.º 58/2021, de 18 de agosto; pela Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro; e pela Lei n.º 25/2024, de 20 de fevereiro.

denominação⁸¹, consagra impedimentos anteriores (art. 8.º), contemporâneos (art. 9.º) ou posteriores (art. 10.º) ao exercício de funções públicas.

Naquilo que interessa para o objeto deste Parecer, os «membros dos órgãos executivos do poder local» [art. 1.º, al.^a i)⁸²], nomeadamente o presidente da câmara ou o presidente da junta [arts. 239.º, n.º 1, 246.º e 252.º da CRP e art. 6.º, n.º 2, do RJAL], «por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as sociedades por si detidas em percentagem superior a 10 /prct. do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 (euro), não podem: [...] participar em procedimentos de contratação pública» (art. 9.º, n.º 2⁸³), desencadeados pelas freguesias que integrem o âmbito territorial do

⁸¹ JOSÉ AUGUSTO GONÇALVES FERREIRA, *Comentário ao Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 64.

⁸² O artigo 2.º, n.º 2, da referida Lei apenas exceciona das obrigações declarativas aí previstas os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência. Quanto às restantes obrigações, *maxime* aos impedimentos previstos no artigo 9.º, não há qualquer exceção. Para a aplicabilidade deste regime, ver JOSÉ AUGUSTO GONÇALVES FERREIRA, *Comentário ao Regime...*, p. 24; RUI MAGALHÃES/MIGUEL RODRIGUES/CLÁUDIA S. COSTA, *A responsabilidade política dos Eleitos Locais*, Coimbra, Almedina, 2020, p. 59.

⁸³ É a seguinte a redação completa da referida norma:

«Impedimentos

1 - Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos estão 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.

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 /prct. 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 /prct. 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.

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:

respetivo município; pelo município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia; pelas entidades supramunicipais de que o município faça parte; pelas entidades do setor empresarial local respetivo (art. 9.º, n.º 6)⁸⁴.

O mesmo regime aplica-se ainda, mais uma vez, 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 (art. 9.º, n.º 4).

Contudo, como resulta claramente da letra da lei, ao contrário do poder central ou das Regiões Autónomas⁸⁵, só estão aqui abrangidos os órgãos executivos do poder local, isto é, a câmara municipal (art. 251.º da Constituição) e a junta de freguesia (art. 246.º da Constituição), ficando os órgãos deliberativos

- 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 /prct. 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 /prct. 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.»

⁸⁴ MARIA JOSÉ LEAL CASTANHEIRA NEVES, *Os eleitos locais*, Braga, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2020, p. 58.

⁸⁵ No mesmo sentido, JOSÉ AUGUSTO GONÇALVES FERREIRA, *Comentário ao Regime...*, p. 20.

(ou seja, a assembleia de freguesia e a assembleia municipal: arts. 245.º e 251.º da CRP e art. 6.º, n.º 2, do RJAL) excluídos dos impedimentos aqui consagrados.

5. Para além destas normas, que irão contribuir diretamente para a resolução da questão teórica que nos é colocada, demonstrando a importância e a transcendência do problema, existem outras normas, quer de direito público quer, mesmo, de direito privado, igualmente destinadas a prevenir ou remediar conflitos de interesses. As situações que procuram prevenir são análogas às que estão subjacentes aos impedimentos dos eleitos locais.

No direito público, destaca-se o Estatuto dos Gestores Públicos⁸⁶, que devem declarar-se impedidos de tomar parte em deliberações quando nelas tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa ou, ainda, quando tal suceda em relação aos seus cônjuges, parentes ou afins em linha reta ou até ao segundo grau em linha colateral ou em relação com pessoa com quem vivam em economia comum (art. 22.º, n.º 7).

Igualmente digno de nota, até pela sua abrangência é o regime dos trabalhadores em funções públicas, que, sem prejuízo de impedimentos previstos na Constituição e noutros diplomas (art. 19.º, n.º 2), não podem prestar a terceiros, por si ou por interposta pessoa, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, serviços no âmbito do estudo, preparação ou financiamento de projetos, candidaturas ou requerimentos que devam ser submetidos à sua apreciação ou decisão ou à de órgãos ou serviços colocados sob sua direta influência; nem beneficiar, pessoal e indevidamente, de atos ou tomar parte em contratos em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades

⁸⁶ Foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março e, depois, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro (objeto da Rect. n.º 2/2012, de 25 de janeiro); pelo Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho; pelo Decreto-Lei n.º 22-C/2021, de 22 de março e pelo Decreto-Lei n.º 50/2022, de 19 de julho. Na doutrina, sobre estes impedimentos, cfr. JOANA COSTA E NORA, «Análise de alguns aspetos do gestor público», in ELIANA PINTO ET AL, *Direito administrativo das autarquias locais: Estudos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 145 e ss.

orgânicas colocados sob sua direta influência (art. 24.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas⁸⁷).

Salienta-se, ainda, para dar só mais um exemplo, o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado⁸⁸, que «está sujeito ao regime de [...] impedimentos e inibições previstos nas disposições reguladoras de conflitos de interesses resultantes do exercício de funções públicas, designadamente nas constantes da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e nas dos artigos 44.º a 51.º do Código do Procedimento Administrativo.» (art. 17.º, n.º 2; estas remissões devem, atualmente, considerar-se feitas para as normas correspondentes da LGTFP e do novo CPA, respetivamente).

No direito privado, apesar da sua diversidade, para além dos impedimentos matrimoniais [arts. 1600.º do Código Civil (CC⁸⁹)], que tanto influenciaram esta figura, destaca-se a anulabilidade dos negócios consigo mesmo (art. 261.º do CC⁹⁰), a proibição de negócios com a sociedade [397.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC⁹¹)] e, sobretudo, os impedimentos de

⁸⁷ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (retificada pela Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto) e alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 84/2015, de 7 de agosto; pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho; pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro; pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio; pela Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto; pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto; pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto; pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro; pela Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro; pela Lei n.º 82/2019, de 2 de setembro; pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março; pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março; pelo Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho; pelo Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 53/2023, de 5 de julho; pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro.

⁸⁸ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro e, depois, alterado pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto; pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro; pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro; pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto e pela Lei n.º 128/2015, de 03 de setembro.

⁸⁹ Referimo-nos ao Código Civil aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro de 1966, e objeto de múltiplas alterações posteriores, sendo a última delas o Decreto-lei n.º 48/2024, de 25 de julho.

⁹⁰ Aplicável aos atos de gestão privada da Administração Pública, bem como às sociedades de capitais públicos, por exemplo.

⁹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro e depois objeto de mais de cinquenta alterações, tendo a última sido concretizada pelo Decreto-Lei n.º 114-D/2023, de 5 de dezembro; na literatura jurídica, sobre este impedimento, por exemplo, JORGE M. COUTINHO DE ABREU, «Negócios com a sociedade», in JORGE M. COUTINHO DE ABREU (coord.), *Código das Sociedades Comerciais em Comentário*, volume VI, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 325 e ss.

voto (art. 251.º do CSC⁹², que, justamente, consagra uma definição de conflitos de interesses).

Em suma, não é por falta de preceitos legais que a administração pode ser acusada de falta de imparcialidade: o problema é o seu cumprimento.

6. Resulta de todo este extenso universo normativo, na perspetiva do Conselho Consultivo, que, no direito público:

«[o]s impedimentos atingem, não a acumulação de cargos ou de funções, mas a titularidade de certas relações jurídicas de cariz pessoal ou patrimonial. Pode mesmo tratar-se do desempenho pontual de atividades que, embora politicamente neutras, sejam suscetíveis de gerar conflitos de interesses ou de comprometerem a reputação dos membros do órgão e a confiança depositada na sua independência e dignidade.

Os impedimentos protegem o órgão contra as condutas ilícitas dos seus membros, cuja reprovação moral abala critérios de legitimidade. Conquanto [...] resultem de normas proibitivas e recaiam na situação funcional do mandato (ou de outros cargos públicos), os impedimentos

⁹² É a seguinte a redação desta norma:

«1 - O sócio não pode votar nem por si, nem por representante, nem em representação de outrem, quando, relativamente à matéria da deliberação, se encontre em situação de conflito de interesses com a sociedade. Entende-se que a referida situação de conflito de interesses se verifica designadamente quando se tratar de deliberação que recaia sobre:

- a) Liberação de uma obrigação ou responsabilidade própria do sócio, quer nessa qualidade quer como gerente ou membro do órgão de fiscalização;
- b) Litígio sobre pretensão da sociedade contra o sócio ou deste contra aquela, em qualquer das qualidades referidas na alínea anterior, tanto antes como depois do recurso a tribunal;
- c) Perda pelo sócio de parte da sua quota, na hipótese prevista no artigo 204.º, n.º 2;
- d) Exclusão do sócio;
- e) Consentimento previsto no artigo 254.º, n.º 1;
- f) Destituição, por justa causa, da gerência que estiver exercendo ou de membro do órgão de fiscalização;
- g) Qualquer relação, estabelecida ou a estabelecer, entre a sociedade e o sócio estranha ao contrato de sociedade.

2 - O disposto nas alíneas do número anterior não pode ser preterido no contrato de sociedade.»; na literatura jurídica, sobre este impedimento, por exemplo, JORGE M. COUTINHO DE ABREU, «Impedimento de voto», in JORGE M. COUTINHO DE ABREU (coord.), *Código das Sociedades Comerciais em Comentário*, volume IV, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 66 e ss.

dizem respeito ao exercício de certas liberdades em termos que podem legítima e razoavelmente inculcar dúvidas acerca da imparcialidade ou da dignidade do órgão colegial e das suas deliberações.»⁹³

Em suma, continuando a citar o referido Parecer:

«[o]s impedimentos constituem, assim, restrições à liberdade dos titulares de certos órgãos ou cargos, erguidos sobre situações ou ligações indesejadas para a formação das decisões e das deliberações. Trata-se de situações jurídicas ou de facto presumidamente vantajosas para o impedido ou para alguém seu parente, afim ou equiparado [...]».

Daí que, como também refere o Tribunal de Justiça de União Europeia⁹⁴, devam ter carácter objetivo, ser reais e não hipotéticos ou baseados em meras presunções: a sua criação pode pesar no exercício da liberdade de iniciativa económica privada (art. 61.º, n.º 1, da CRP) ou na liberdade de exercício da profissão (art. 47.º, n.º 1)⁹⁵, devendo ser devidamente ponderada.

6.1. Subjacente a estas normas está, sobretudo, a necessidade de prevenir a captura do interesse público pelos interesses privados. Quer a Constituição, quer os instrumentos internacionais procuram, no essencial, garantir a «autonomia intencional do Estado» e, logo, impedir que o agente coloque os poderes funcionais que lhe foram confiados ao serviço dos seus interesses privados» ou seja que «abusando da posição que ocupa se “*sub rogue*” ou “*substitua*” ao Estado, invadindo a respetiva esfera de atividade»⁹⁶.

Na Lei fundamental isso é bem visível na subordinação da Administração à prossecução do interesse público e dos seus órgãos e agentes aos princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé (art. 266.º). A mesma lógica é, igualmente, visível na Convenção das Nações Unidas contra a

⁹³ Parecer do Conselho Consultivo n.º 47/2017, de 3 de setembro de 2018.

⁹⁴ *Supra*, I, 2.4.3.

⁹⁵ Parecer do Conselho Consultivo n.º 47/2017, de 3 de setembro de 2018.

⁹⁶ Em todos os casos, A. M. ALMEIDA COSTA, in *Comentário Conimbricense do Código Penal*, 3.º volume, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 661; as expressões em itálico foram, por nós alteradas por forma a garantir a coerência gramatical da frase.

Corrupção (cujo objetivo é, justamente, lutar contra o abuso dos poderes em benefício pessoal ou de terceiro⁹⁷) e no direito da União Europeia [a referida Diretiva 2014/24/EU e o citado Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 pressupõem a coexistência de um qualquer interesse pessoal, incluindo, no caso daquele, a mera afinidade política ou nacional], que, como se sabe, tanto têm influenciado o direito nacional.

O conflito entre dois interesses públicos contraditórios, tantas vezes subjacente às decisões políticas (v.g. construir o hospital no lugar y ou z; construir um tribunal ou um estabelecimento prisional)⁹⁸, inclusive dos eleitos locais, é alheio a este problema e, neste caso, como veremos melhor *infra*⁹⁹, é inerente à própria organização constitucional das autarquias locais: o decisor político tem, normalmente, que optar entre vários interesses públicos conflitantes, só (naquilo que nos interessa) havendo um conflito relevante quando essa decisão está, ou pode estar, contaminada por outros interesses. É sobretudo para afastar os perigos resultantes desses conflitos público/privado (suscetíveis de influir na imparcialidade da administração e na perceção que dela têm os cidadãos) que existem, portanto, estes impedimentos. Os eleitos e demais agentes do Estado não devem ser colocados numa posição em que possam abusar dos poderes que lhes são confiados em benefício próprio ou de terceiros.

Em suma, para estes efeitos, o conflito pressupõe a existência de «um *interesse não institucional*» (no sentido de não reconhecido pelo direito) contraposto a um «*interesse institucional*», que o agente «(em razão de levar a cabo o exercício da função administrativa) se encontra *normativamente adstrito a prosseguir* [...]». O princípio da prossecução do(s) interesse (s) públicos (s) vincula todo e qualquer exercício da função administrativa, pelo que o sujeito [...], pelo simples facto de a exercer, se encontra normativamente condicionado a *dever*

⁹⁷ Como se refere no respetivo preâmbulo, a Convenção teve «[...] presente os princípios de boa gestão dos assuntos e bens públicos, da equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei e a necessidade de salvaguardar a integridade [...]».

⁹⁸ Para a necessidade de não contaminação da administração por decisões políticas, cfr. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento...*, pp. 192 e ss.

⁹⁹ III, 1 e ss.

querer determinadas realidades (e a atuar necessariamente nesse sentido) e a *não dever querer* outras». ¹⁰⁰ Na sintética fórmula de NUNO CUNHA ROLO: «estamos perante um conflito de interesses quando interesses privados possam influenciar indevidamente funções públicas.» ¹⁰¹

6.2. O direito comparado aponta no mesmo sentido. Por exemplo, a Lei brasileira n.º 12.813, de 16 de maio, de forma clara e inequívoca, define conflito de interesses como: «a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública» (art. 3.º, n.º I).

Igualmente claro é a Lei de conflito de interesses [*Conflict of Interest Act* (S.C. 2006, c. 9, s. 2)] do Canadá, vigente desde 9 de julho de 2007, segundo o qual: «4 Para os efeitos desta Lei, um titular de cargo público encontra-se em conflito de interesses quando exerce um poder, dever ou função oficial que proporciona uma oportunidade de promover os seus interesses privados ou os dos seus familiares ou amigos ou para promover indevidamente os interesses privados de outra pessoa.» ¹⁰² (parte 1, n.º 4).

Finalmente, segundo a anteriormente referida Comunicação da Comissão – Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro 2021/C 121/01 (eventualmente aplicável nestes casos): «[u]m hipotético conflito de interesses pode, nomeadamente, ocorrer quando uma pessoa, independentemente das suas intenções, se vê a ela própria ou é vista como tendo interesses pessoais e públicos concorrentes, dado

¹⁰⁰ PEDRO MONIZ LOPES/MARIA TERESA CAPELA, *Conflitos de interesses na contratação pública...*, pp. 89/90; no mesmo sentido, entre outros, JOÃO CAUPERS, «Os conflitos de interesses na revisão do Código dos Contratos Públicos», in MARIA JOÃO ESTORNINHO (coordenadora), *A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*, Lisboa, ICJP / CIDP, 2016, p. 38 (publicação digital que pode ser acedida em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/9030/view>; último acesso em 7 de outubro de 2024); NUNO CUNHA ROLO, *Transparência e...*, p. 319; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Código de procedimento...*, p. 44; JOSÉ LUÍS ARAÚJO/JOÃO ABREU COSTA, *Código do procedimento...*, p. 242.

¹⁰¹ *Transparência e...*, p. 319.

¹⁰² Tradução do relator. A redação original é a seguinte: «4 For the purposes of this Act, a public office holder is in a conflict of interest when he or she exercises an official power, duty or function that provides an opportunity to further his or her private interests or those of his or her relatives or friends or to improperly further another person's private interests.»

que os mesmos acarretam o risco de comprometer a capacidade da pessoa de exercer as suas tarefas e responsabilidades de um modo imparcial e objetivo (por exemplo, um risco ou possibilidade de favoritismo ou hostilidade por motivos de interesse familiar e afinidade nacional ou política pode objetivamente ser considerado um conflito de interesses). Um conflito de interesses hipotético abrange circunstâncias objetivas que afetam a confiança na independência e imparcialidade de uma pessoa ou entidade, mesmo que o conflito de interesses não se concretize [...] ou mesmo que a pessoa não beneficie efetivamente da situação.»¹⁰³

6.3. Embora esta seja a conceção dominante, numa posição muito mais exigente, o Conselho Consultivo já defendeu que «os impedimentos no Código do Procedimento Administrativo procuram como objetivo imediato, assegurar a imparcialidade relativamente a interesses pessoais dos titulares de órgãos e dos agentes administrativos [...] porém a menção a representantes ou gestores de negócios de outra pessoa [cf., n.º 1, alíneas a), b) e c)] [...] não exclui pessoas coletivas públicas.»¹⁰⁴

Estas normas [art. 4.º, al.ª b), iv), do EEL e art. 69.º, n.º 1, al.ªs a), b) e c), do CPA] foram, mais uma vez pensadas para os casos em que, mediante a representação (arts. 259.º e ss. do CC) ou gestão de negócios (art. 464.º e ss. do CC), sob uma aparente capa de legalidade, se mistura (ou pode misturar) o interesse privado com o interesse público. No entanto, a verdade é que na letra da lei também cabem aqueles casos em que se atua em representação ou em gestão de negócios de uma pessoa coletiva de direito público.

7. Para além dos impedimentos e de outras medidas preventivas (v.g. as incompatibilidades ou as suspeições), o legislador nacional, em harmonia com os

¹⁰³ Jornal Oficial da União Europeia C 121/1, de 9.4.2021.

¹⁰⁴ Parecer n.º 2/2020, de 21 de janeiro de 2020. No sentido de que tais impedimentos vão mais além do princípio constitucional ou legal da imparcialidade administrativa, cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento...*, p. 243.

estímulos internacionais, adotou também medidas repressivas que procuram dissuadir a falta de integridade. A «manipulação do aparelho do Estado pelo funcionário que, assim, viola a autonomia intencional do último, ou seja, em sentido material, infringe as exigências de legalidade, objetividade e independência que, num Estado de direito, sempre têm de presidir ao desempenho das funções públicas» integra diversos ilícitos jurídico-criminais. Para aqueles que, em devida altura, não se declaram impedidos e adulteram o interesse público em seu benefício pessoal ou de terceiros, existirá sempre, se estiverem reunidos os respetivos elementos objetivos e subjetivos, esta consequência excecional.

III

A Assembleia Municipal e o presidente da junta

A Assembleia Municipal é, nos termos da Lei fundamental, «o órgão deliberativo do município» (art. 251.º), funcionando «como um autêntico *parlamento municipal*.»¹⁰⁵ Competem-lhe, por isso mesmo, segundo a doutrina nacional¹⁰⁶, funções de orientação geral do município, funções de fiscalização, funções regulamentares, funções tributárias e, mesmo, funções de decisão superior, que o atual regime jurídico das autarquias locais aglutina em competências de apreciação, fiscalização e de funcionamento (cfr. arts. 24.º, 25.º e 26.º do RJAL).

Estas funções devem ser cumpridas em consonância com as atribuições do município, ou seja, devem ser direcionadas para «a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias.» (art. 23.º, n.º 1, do RJAL).

¹⁰⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, 1, p. 494; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 264.

¹⁰⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, p. 495.

Entre essas funções, no âmbito das «competências de apreciação e fiscalização» (consagradas no artigo 25.º) e com interesse para a solução da questão objeto deste Parecer, destacam-se as seguintes:

«1 - Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal:
[...]

j) Deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações;

k) Autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a câmara municipal e o Estado e entre a câmara municipal e a entidade intermunicipal e autorizar a celebração e denúncia de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia;

l) Autorizar a resolução e revogação dos contratos de delegação de competências e a resolução dos acordos de execução;
[...].».

Na verdade, as autarquias locais articulam entre si a prossecução das respetivas atribuições, podendo, para o efeito, recorrer à delegação de «competências» (art. 117.º)¹⁰⁷, de modo a promoverem a «coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis» (art. 118.º). Essa delegação deverá, no caso das freguesias, abranger «todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais.» (art. 131.º).

A negociação, celebração, execução e cessação destes contratos deverá obedecer aos princípios da igualdade, não discriminação, estabilidade,

¹⁰⁷ Nos termos do Artigo 4.º: «[a] prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado.»

prossecução do interesse público, continuidade da prestação do serviço público e necessidade e suficiência dos recursos (art. 121.º).

1. A assembleia municipal é, também por força da Lei fundamental, «constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram» (art. 251.º, parte final e art. 42.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro¹⁰⁸): tem, pois, uma composição mista (membros eleitos e membros por inerência), o que, na prática, tem, por vezes, contribuído para o elevado número dos seus membros¹⁰⁹.

As razões para esta escolha constitucional parecem radicar na necessidade de assegurar a voz das freguesias na assembleia municipal. No testemunho privilegiado de BARBOSA DE MELO, enquanto membro da Assembleia constituinte:

«A composição da assembleia municipal [...] está ainda ligada a outra ideia – ideia de que o município é o conjunto das suas freguesias, tomadas como unidades parcelares, cada uma com a sua história, a sua economia, a sua dimensão cultural, com a sua idiossincrasia própria, todas partes integrantes do mesmo todo. Por outras palavras: o município configura-se politicamente como uma *unidade plural*, não como uma *unidade simples*. No seu órgão deliberativo supremo, em consonância com esta ideia, devem estar *igualmente* representadas todas as freguesias, independentemente da sua extensão, do seu número de habitantes, da sua atividade económica, da sua riqueza... Quer isto dizer que a assembleia municipal, para corresponder a esta

¹⁰⁸ Que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Foi, entretanto, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro (objeto das Retificações n.ºs 4/2002, de 6 de fevereiro e 9/2002, de 5 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 e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro. Nos termos do n.º 2, da mesma norma, «o número de membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal».

¹⁰⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, 1, p. 493/4.

ideia, deve contar entre os seus membros, com um número de representantes por freguesias fixo e igual para todas. Os presidentes das juntas de freguesia de todo o município, enquanto membros da assembleia municipal, cumprem esse *princípio senatorial* na composição do órgão deliberativo municipal.»¹¹⁰

Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA «os presidentes das juntas não são representantes das freguesias junto do município»¹¹¹. Na verdade, «os presidentes da junta integram a assembleia municipal por “inerência” e não por “eleição” (artigo 251.º da CRP) e, por conseguinte, não são representantes das freguesias junto do município»¹¹². Assim [pese embora o expressamente disposto no art. 18.º, n.º 1, al.ªs a e c), do RJAL], os presidentes de junta integram, repetimos, a assembleia municipal por inerência e não enquanto representantes legais da mesma [art. 251.º, parte final da CRP, art. 42.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e art. 18.º, n.º 1, al.ª c) do RJAL], não tendo que ali ser simples núncios de qualquer vontade da freguesia.

Como diz JORGE MIRANDA:

«[n]o Estado (como, em geral, nas pessoas coletivas) [...]. Não há dualidade de pessoas (a pessoa titular dos direitos e a pessoa que os exerce) como na representação, legal ou voluntária. Há unidade: é uma só pessoa – a pessoa coletiva – que exerce o seu direito ou prossegue o seu interesse, mas mediante pessoas físicas – as que formam a vontade, as que são suportes ou titulares dos órgãos.»¹¹³.

¹¹⁰ «O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976», in ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (coordenação), *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de conferências*, Braga, Governo Civil do Distrito de Braga, 2007, p. 25. JOSÉ MELO ALEXANDRINO, «Direito das Autarquias Locais», in PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (coordenação), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 146, nota 823, limita-se a citar aquele autor sem, contudo, emitir a sua opinião.

¹¹¹ *Constituição da República...*, pp. 763.

¹¹² LINO RODRIGUES RIBEIRO, voto de vencido ao ac. do Tribunal Constitucional n.º 247/2021, de 28 de abril 2021.

¹¹³ JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional: atividade constitucional do Estado*, tomo V, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 49 e ss.

Na mesma linha, também segundo PEDRO GONÇALVES, a condição de titular de órgão administrativo não deve confundir-se com a figura jurídica da representação:

«[e]ntre o titular do órgão e o órgão existe uma relação orgânica de imputação, O titular do órgão não é um representante da pessoa coletiva, nem do órgão administrativo. O representante atua em nome do representado e os efeitos dos atos que pratica produzem-se na esfera deste: cf. artigo 258.º do Código Civil; mas aquele atua juridicamente como um sujeito distinto.

Na representação há uma duplicidade de sujeitos: o representante, que atua em nome e por conta de outrem, e o representado, a quem vai imputado o resultado da ação do primeiro. Diferentemente, na relação orgânica há um único sujeito, que atua por si mesmo e que suporta a imputação final dos resultados da sua ação: esse sujeito é a pessoa coletiva a que o órgão pertence.»¹¹⁴

O Conselho Consultivo também já debateu o tema da titularidade dos órgãos administrativos e de outras situações jurídicas análogas, defendendo que:

«[o] que podemos dar por adquirido é que o mandato – *manu datio*, no sentido de pôr algo nas mãos de outrem – pouco tem a ver com o instituto de direito civil com igual designação ou com a representação de direito privado [...] (artigos 1157.º a 1184.º do Código Civil e artigos 231.º a 277.º do Código Comercial), pois bem sabemos que o titular do órgão, em direito público, não é um representante nem um mandatário da pessoa coletiva [...].

Não ocorre “como [sucede] na relação de representação, a imputação a um sujeito (o representante) do ato e a imputação a um outro sujeito (o representado) do efeito”, pois o ato e os seus efeitos são direta e

¹¹⁴ *Manual de ...* p. 586; veja-se ainda, por exemplo, seguintes, J.M. SÉRVULO CORREIA/FRANCISCO PAES MARQUES, *Noções de Direito Administrativo*, volume I, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 356 e seguintes.

imediatamente imputados à pessoa coletiva (ROBERTO CHIPIEPPA/ROBERTO GIOVAGNOLI) [...]. Nisto consiste a imputação orgânica [...].

O titular do órgão (ou o colégio de titulares) é o único sujeito que se encontra habilitado a acionar a manifestação de vontade da pessoa coletiva, através da relação orgânica que o legitima. O órgão é, precisamente, um centro de imputação da vontade funcional [...] manifestada pelo seu titular; imputação à pessoa coletiva pública que o integra.

A conceção do Deputado como um comissário ou sequer mandatário dos eleitores é olímpicamente afastada pelo n.º 2 do artigo 152.º da Constituição: «Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos». Trata-se de representação política e não jurídica.»¹¹⁵

1.1. A inerência é, na lição de MARCELLO CAETANO, a «investidura obrigatória num cargo por disposição legal, em virtude do exercício de outro cargo»¹¹⁶. Em causa está, pois, como já preconizou o Conselho Consultivo, «a atribuição a uma pessoa da titularidade ou do exercício de um determinado cargo em virtude da titularidade que essa mesma pessoa ocupa noutro [...]. Alguém que, em virtude de ocupar um determinado cargo passa "*ipso facto*", a fazer parte doutro. Cada um desses lugares poderia ser ocupado por pessoas diferentes. Mas é a lei que diz que o titular do cargo "A" é também, por inerência, o titular do cargo "B". Trata-se duma inerência "*ope legis*", pois uma pessoa é investida obrigatoriamente num determinado cargo, por força duma disposição legal, em virtude do exercício doutro cargo»¹¹⁷. É, por exemplo, o caso, também

¹¹⁵ Parecer n.º 2/2020, de 21 de janeiro de 2020.

¹¹⁶ *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 9.ª edição (2.ª reimpressão), Livraria Almedina, Coimbra, 1983, p. 654; na jurisprudência, ver o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 2.ª Subsecção, de 17 de janeiro de 2007 (proferido no processo n.º 993/06) ou o ac. do Tribunal Central Administrativo Sul, de 10 de novembro de 2005 (proferido no processo n.º 12206/03).

¹¹⁷ Parecer do Conselho Consultivo n.º 11/2010, de 3 de março de 2011 (inédito); ver, ainda, os pareceres, n.ºs 17/2024, de 6 de junho; 18/2015, de 9 de julho; 161/2003, de 17 de junho de 2004 (inédito); 80/2003, de 15 de janeiro de 2004 (Diário da República, 2.ª Série, de 27 de março de 2004); 24/2003, de 26 de junho (inédito); 2/97, de 10 de abril de 1997 (Diário da República,

na própria Constituição, do Presidente da Assembleia da República, do Primeiro-Ministro ou do Presidente do Tribunal Constitucional que, por inerência, fazem parte do Conselho de Estado [artigo 142.º, al.ªs a), b) e C), da CRP]¹¹⁸. Em vez de depender de um qualquer ato jurídico (v.g. um contrato de representação), a pessoa «investida num cargo fica automaticamente, *ex vi legis*, a desempenhar outro a ele inerente. É que, nesses casos, entende o legislador que ambos devem ser ocupados pela mesma pessoa. Um deles é inerente ao outro»¹¹⁹.

2. O presidente da junta de freguesia é o representante legal da freguesia [art. 18.º, n.º 1, al.ª a), do RJAL¹²⁰], presidindo ao respetivo órgão executivo (art. 246.º da CRP), competindo-lhe, assim, para além do mais, «[r]epresentar a freguesia em juízo e fora dele» e «integrar a assembleia municipal do município em cuja circunscrição territorial se compreende a circunscrição territorial da respetiva freguesia, comparecendo às sessões, salvo caso de justo impedimento, sendo representado, neste caso, pelo substituto legal por si designado» [art. 18.º, n.º 1, al.ªs a) e c), do RJAL].

Acresce que, sem prejuízo da autorização da assembleia de freguesia [art. 8.º, n.º 1, al.ª g), do RJAL]:

«1 - Compete à junta de freguesia:

[...]

n.º 283, 2.ª Série, de 9 de dezembro de 1997); 45/87, de 28 de janeiro de 1988 (Diário da República, n.º 289, 2.ª Série, de 16 de dezembro de 1988); 25/66, de 30 de junho (inédito).

¹¹⁸ JORGE MIRANDA in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa...*, p. 437.

¹¹⁹ Parecer do Conselho Consultivo n.º 11/2010, de 3 de março de 2011 (inédito).

¹²⁰ Como acabámos de ver, esta representação não se estende à assembleia municipal. PEDRO GONÇALVES (*Manual de ...* p. 586) elenca uma série de casos em que «[e]m Direito Administrativo há [...] verdadeira *representação*. Desde logo, na hipótese da representação processual ou patrocínio judiciário». Depois, no caso da «representação de entidades públicas por mandatários» (art. 21.º, n.º 3, da Lei Quadro das Entidades Reguladoras). Em terceiro lugar, ainda segundo o mesmo autor, «com alguma frequência, existem entidades públicas cujos órgãos de gestão são ocupados por representantes de outras entidades públicas (e também privadas). Assim, por ex., o Fundo REVITA [...]» ou «a assembleia geral das entidades regionais de turismo [que] é composta por um representante do Estado e um representante de cada um dos municípios que integre a área regional de turismo abrangida [...]». As situações referidas nesta norma também fazem parte desse elenco.

- i) Discutir e preparar com a câmara municipal contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;
 - j) Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução, bem como da respetiva resolução e, no caso de contratos de delegação de competências, revogação;
- [...]» [art. 16.º, n.º 1, al.ª i e j), do RJAL].

Destarte, o Presidente da Junta, enquanto «representante» (político) da freguesia deverá, para além do mais, discutir e preparar com a câmara municipal os contratos de delegação de competências e acordos de execução que sejam pertinentes para a promoção e salvaguarda dos interesses próprios da respetiva população.

3. O desempenho destas atribuições legais pode gerar, na pessoa do presidente da junta, eventuais conflitos de interesses.

Desde logo porque o exercício das suas funções, seja como presidente da junta, seja como membro da assembleia municipal, pode ser contaminado por interesses externos, exogéneos àqueles que, por causa daquele exercício, lhe cumpre cuidar e tratar. A sua atuação pode consubstanciar interesses exclusivos do município, interesses próprios da freguesia ou, mesmo, interesses pessoais, alheios ao exercício do interesse público. Quem tem poder pode ser sempre tentado a abusar dele para fins pessoais.

Depois porque o presidente da junta não pode, ao mesmo tempo, defender os interesses da assembleia municipal (que integra por inerência) e os interesses contraditórios da junta de freguesia. A solução legal, consagrada na Lei fundamental, pode colocar os presidentes da junta de freguesia numa posição delicada: se é certo que, na defesa do interesse municipal, pode haver coincidência entre a posição preconizada na assembleia municipal e a junta de freguesia, também é verdade que pode, igualmente, haver divergência. O eventual conflito é, por assim dizer, inerente às suas funções e foi assumido,

como possível, pelo legislador, devendo o interesse municipal ser, em parte, conformado pelos interesses próprios das freguesias.

3.1. Com efeito, as autarquias locais têm património e finanças próprias (art. 238.º, n.º 1, da CRP). Ainda assim, apesar da existência de autonomia administrativa e financeira, nada impede que os municípios e as freguesias situadas na mesma circunscrição geográfica desenvolvam relações especiais, «potenciadoras de situações causadoras de confusão entre essas pessoas coletivas de direito público»¹²¹ e, como tal, suscetíveis de gerar conflitos de interesses. De facto, segundo JOSÉ AUGUSTO GONÇALVES FERREIRA:

«a autonomia administrativa e financeira não impede a existência de interdependência entre tais autarquias na administração do território e na satisfação das necessidades coletivas das populações. Desta forma, grande parte das freguesias têm o seu orçamento fortemente dependente das transferências financeiras do município respetivo. Ou seja, caso os municípios não procedam à transferência de verbas, a freguesia corre o sério risco de apenas conseguir fazer uma gestão corrente, ficando impedida de executar projetos e, com isso, satisfazer as necessidades das suas populações. Por outro lado, embora com menor impacto, os municípios necessitam da colaboração assídua das freguesias, tendo em vista o contacto direto e imediato com as populações pretendidas. Assim, tal interdependência é fundamental para as autarquias respeitarem o seu fundamento constitucional: prossecução de interesses próprios das populações respetivas.»¹²²

A mera análise da letra da lei espelha facilmente esta possível tensão entre os diversos órgãos das autarquias locais: compete, por exemplo, à assembleia municipal «deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações» [art. 25.º, n.º 1, al.ª j), do RJAL], podendo essa deliberação ou, sobretudo, a sua

¹²¹JOSÉ AUGUSTO GONÇALVES FERREIRA, *Incompatibilidades e impedimentos...*, p. 74.

¹²² *Incompatibilidades e impedimentos...*, p. 74.

ausência, impactar sobre o orçamento da freguesia e, logo, sobre o integral cumprimento das suas competências legais.

IV

Análise da questão controvertida

Munidos com este lastro dogmático mínimo, podemos, agora, finalmente, responder à questão que nos foi colocada: «pode um presidente de junta de freguesia, enquanto membro por inerência de assembleia municipal, participar na discussão e votação de contratos interadministrativos de delegação de competências e/ou atribuição de subsídio financeiro relativos à freguesia a cujo executivo preside?»

1. Nos casos em que subjacente à atuação como presidente da junta e à inerente participação na assembleia municipal puder estar (direta ou indiretamente) um interesse económico ou financeiro ou um outro qualquer interesse pessoal (incluindo político¹²³) para aquele ou para um seu familiar ou pessoa equiparada, o conflito de interesses é evidente e, em consequência, o impedimento inevitável. Será o caso paradigmático da autorização da celebração de um determinado contrato interadministrativo¹²⁴ ou da atribuição de um subsídio financeiro que acaba por, direta ou indiretamente, favorecer o presidente da junta (v.g. delegação de competência para administrar um jardim na respetiva junta de freguesia, cuja manutenção está confiada a uma empresa gerida pelo cônjuge daquele ou a atribuição de um subsídio financeiro a uma instituição de solidariedade na órbita do mesmo).

¹²³ V.g. uma vantagem eleitoral ou a promessa de um novo cargo político.

¹²⁴ Isto é: um «acordo de vontades celebrado entre duas (ou mais) entidades públicas através do qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa» (ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos interadministrativos*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 123).

Este benefício (objetivo, real, não hipotético ou presumido¹²⁵) lançaria uma suspeita intolerável sobre a integridade do presidente da junta. No fundo, a situação não é muito diferente dos exemplos suprarreferidos da atribuição de um donativo a uma associação particular de solidariedade social de quem, por inerência, se é vice-presidente ou da celebração de um contrato de empreitada com uma pessoa coletiva cuja gestão se controla. A suspeita de improbidade que esse facto desencadeia compromete irremediavelmente a reputação do presidente da junta e corrói a confiança depositada na sua imparcialidade e isenção. Aproveitando a situação, o interesse público pode ser adulterado para, a pretexto da sua defesa, se garantirem antes interesses privados e, ainda que, de todo, assim não seja, o mero conhecimento público do caso suscita justos receios de falta de integridade dos atores públicos, destruindo a confiança que a comunidade neles deve normalmente depositar. Daí que se depois se provar que o motivo principalmente determinante se desvia do fim para que foi concedido o poder, sem prejuízo de outras consequências, o ato será nulo, nos termos do artigo 161.º, n.º 2, alínea e), do Código do Procedimento Administrativo¹²⁶.

Nestes casos, a participação na discussão e votação de um contrato interadministrativo de delegação de competências e/ou na atribuição de subsídio financeiro relativo à freguesia viola o disposto no artigo 4.º, al.ª b), da Lei n.º 29/87, de 30 de julho: em vez de prosseguir o interesse público, salvaguardando e defendendo os interesses públicos da autarquia (i), respeitando o fim público dos poderes em que foi investido (ii), não patrocinando interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza (iii), não intervindo em contrato de direito público, nem participando 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

¹²⁵ *Supra*, I, 2.5.

¹²⁶ Já os atos praticados com desvio de poder por motivo de interesse público (quando a Administração visa alcançar o fim de interesse público não condizente com o fim visado pelo legislador ao conceder tal poder) são anuláveis (art. 163.º, n.º 1, do CPA).

reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum (iv), o autarca acaba por intervir, assim colocando em risco a imagem de integridade que os eleitos locais devem ter. Mesmo que, afinal, não obtenha qualquer benefício, essa imagem fica irremediavelmente comprometida.

Do mesmo modo, tal conduta viola, igualmente, o disposto no artigo 69.º, n.º 1, al.ªs a) e b), do Código de Procedimento Administrativo: o presidente da junta interviria nesse contrato de direito público, apesar de nele ter interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa ou apesar de nele terem interesses familiares ou pessoas equiparadas.

Em causa estará também uma infração ao disposto nos artigos 1.º-A e 55.º, n.º 1, al.ª k), do Código dos Contratos Públicos na medida em que o presidente da junta não poderia ser candidato por estar abrangido por conflitos de interesses que não podem ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas que a exclusão.

Finalmente, estará ainda em causa o previsto no artigo 9.º, n.ºs 2 e 6, do regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, não podendo o presidente por si ou nas sociedades em que exerça funções de gestão, e as sociedades por si detidas em percentagem superior a 10 /prct. do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 (euro), participar em procedimentos de contratação pública.

Em todos estes casos, o conflito de interesses decorre, contudo, logo da qualidade de presidente da junta ou de membro da assembleia municipal, sendo a participação simultânea em dois órgãos irrelevante. Desse simples facto não decorrem nem novos impedimentos, nem a agravação dos já existentes. Aliás, como já vimos, nem sequer se poderá dizer que os presidentes da junta estão na assembleia municipal em «representação» das juntas de freguesia. Em causa está uma inerência, ou seja, uma participação que não se confunde com a representação (arts. 258.º e ss. do CC) ou a gestão de negócios (arts. 464.º e ss. do CC), tal como se exige no Estatuto dos Eleitos Locais ou no Código de

Procedimento Administrativo [art. 4.º, al.ª b), IV e art. 69.º, n.º 1, al.ªs a) e b), respetivamente].

2. Os casos em que a atuação como presidente da junta e a inerente participação na assembleia municipal não revela (direta ou indiretamente) um interesse económico ou financeiro ou um qualquer outro interesse pessoal objetivo (incluindo político), direto ou indireto, para aquele ou para um seu familiar ou pessoa equiparada são muito mais complexos. Em causa estará apenas o eventual confronto entre dois interesses públicos eventualmente contraditórios: o da freguesia em que desempenham funções executivas e o do município em que tomam parte no órgão deliberativo¹²⁷.

Ora, como já vimos, a integridade da administração e os impedimentos que lhe estão subjacentes visam, sobretudo, tutelar aqueles casos em que o interesse público é, ou pode ser afetado, por interesses alheios à mesma. Eventuais conflitos no seio da própria administração são, portanto, para efeito de impedimentos, normalmente irrelevantes (a solução será outra). Seja qual for a decisão, o interesse público (construir o estádio ou as piscinas municipais) acaba por ser preservado. Na verdade, insistimos, em causa estão em princípio, apenas aquelas situações em que – utilizando a fórmula de JOÃO CAUPERS – «o agente, tendo real capacidade de decisão ou de influência, pode optar por preterir o interesse público a cargo da entidade adjudicante, preferindo-lhe um seu interesse privado»¹²⁸.

Nestes casos, mais do que a imparcialidade da própria administração (art. 266.º, n.º 2, da CRP e art. 9.º do CPA), o que está em causa é, pois, evitar meros conflitos de interesses públicos. Como, noutro contexto jurídico, já dizia ADRIANO VAZ SERRA «os perigos do contrato celebrado pelo representante comum de dois representados existem ainda que esse representante não tenha interesse

¹²⁷ Uma vez que, como já vimos, o presidente da junta e a assembleia municipal estão subordinados à salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações não há necessariamente sempre um conflito de interesses.

¹²⁸ *Os conflitos de interesses ...*, p. 38.

peçoal no contrato, por poder ser de recear que sacrifique os interesses de um dos representados aos do outro: pode um dos representados merecer maior simpatia ao representante ou, por outro motivo, aproveitar-se esta da sua qualidade de representante de ambos para realizar um contrato favorável a um e desfavorável ao outro»¹²⁹.

Não obstante este problema, o legislador foi aqui muito mais exigente [art. 4.º, al.ª b), iv), do EEL e art. 69.º, n.º 1, al.ªs a), b) e c), do CPA], existindo uma situação de impedimento apenas quando aquele que age em nome do interesse público é também «representante» de outra pessoa coletiva de direito público [nomeadamente quando «realiza um negócio jurídico em nome de outrem, nos limites dos poderes que lhe foram por este transmitidos (*cf.* art. 258.º do *Código Civil*)»¹³⁰] ou atua em gestão de negócios [ou seja «assume a direção de negócio alheio no interesse e por conta do respetivo dono, sem para tal estar» autorizado (art. 464.º do CC)]. O âmbito objetivo das situações de impedimento é aqui muito menor, não incluindo, como já vimos, os presidentes da junta, que integram a assembleia municipal por inerência, não sendo seus representantes ou, sequer, gestores de negócios. A junta não celebrou com eles nenhum negócio jurídico de representação, nem eles assumem a direção de um qualquer negócio daquela. Atentos os interesses jurídicos em causa, a restrição aos direitos dos presidentes provocada pelos impedimentos, não pode ser tão extensa, limitando-se àquilo que é necessário para salvaguardar as situações mais graves.

Acresce (ainda que porventura os presidentes de junta fossem efetivamente representantes ou gestores de negócios da junta de freguesia), que a possibilidade de conflitos foi intencionalmente gerada pelo Legislador constitucional, que assim consentiu na sua ocorrência (art. 261.º, n.º 1, do CC): o próprio constituinte, certamente «consciente dos riscos que corre»¹³¹, optou por

¹²⁹ «Contrato consigo mesmo e negociação de diretores ou gerentes de sociedades anónimas ou por quotas com as respetivas sociedades», *RLJ*, ano 100, n.º 3342, p. 131.

¹³⁰ JOSÉ MANUEL DA S. SANTOS BOTELHO/AMÉRICO J. PIRES ESTEVES, JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Código de Procedimento...*, p. 166.

¹³¹ PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado, volume I*, Coimbra, Coimbra Editora, 1979, p. 226. Como se referiu no Parecer do Conselho Consultivo n.º 2/2020, de 21 de janeiro de 2020:

esta solução legal, de verdadeira coordenação de interesses, assim dando voz às freguesias na assembleia municipal. Em lugar de organizar o poder local, eliminando situações de eventual conflito (v.g. as freguesias podiam ser «representadas» por membros eleitos em lista própria) ou de criar impedimentos [por exemplo, «os Deputados que forem nomeados membros do Governo não podem exercer o mandato até à cessação destas funções» (art. 154.º, n.º 1 da CRP) e também «não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos» (art. 269.º, n.º 4, da CRP)], ele criou um sistema onde o conflito ou, pelo menos a sua possibilidade, é inevitável¹³². De modo que sempre se deveria dizer que o Estado anuiu a essa eventualidade. Foi, aliás, porventura por isso mesmo, que ele determinou que a assembleia municipal «é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram.» (art. 251.º da CRP).

Assim, o mero antagonismo entre os interesses da freguesia e do município não constitui um *plus* capaz de justificar, por si, um tratamento diferenciado da situação. Em causa estão apenas os interesses públicos dos dois órgãos (e não interesses espúrios), de modo que, ainda que mudasse a pessoa do seu representante, a prossecução dos respetivos interesses públicos determinaria a mesma solução. Mais uma vez, a intervenção simultânea como presidente de junta e membro da assembleia municipal não introduz um novo fator subjetivo, para além daquilo que já resultaria dos impedimentos inerentes a estes cargos: tudo dependerá, portanto, de saber se o presidente da junta ou o membro da assembleia municipal, atentos os seus condicionalismos pessoais, têm um qualquer interesse relevante (entendido naquele sentido amplo) e logo devem ou não declarar-se impedidos.

«Sempre que alguém acumula funções em dois ou mais órgãos o discernimento [...] torna-se redobradamente complexo, pois inculca saber se em cada tomada de posição pública o titular afirma o seu desígnio estritamente pessoal, o de titular de um órgão ou de titular do outro.»

¹³² Aliás, nos termos do artigo 72.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, o presidente impedido seria imediatamente substituído pelo respetivo suplente, renovando-se a mesma situação, por ser substituído por quem se segue na respetiva lista (art. 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

Não basta, portanto, que o presidente da junta, por integrar (simultaneamente) os dois órgãos, tenha a oportunidade de optar por um em detrimento do outro. Será ainda necessário que (objetiva e não hipoteticamente) ele (não a freguesia) daí retire (ou, pelo menos, possa retirar) um qualquer benefício, direto ou indireto, para si ou para outrem.

3. Esta interpretação, para além de corresponder ao «pensamento legislativo» (art. 9.º, n.º 1, do CC), tem correspondência na letra da lei, respeita a unidade do sistema jurídico e satisfaz as obrigações internacionais do Estado português. Na verdade, aquilo que o legislador quis acautelar foi, sobretudo, o interesse público da integridade da sua administração, ou seja, a mistura entre o público e o privado. Os conflitos intrínsecos à própria administração só são, insistimos, nestes casos, relevantes quando um dos interesses públicos antagónicos resulta da representação ou da gestão de negócios [art. 4.º, al.ª b), iv), do EEL e art. 69.º, n.º 1, al.ªs a), b) e c), do CPA]

Integrar todas as situações (endógenas à administração) no âmbito dos conflitos de interesses relevantes para efeitos de impedimento teria, aliás, consequências indesejáveis: o funcionamento da assembleia municipal seria prejudicado, com múltiplos impedimentos, suscetíveis de prejudicar o seu normal funcionamento. A aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento ou dos planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições do município [art. 25.º, n.º 1, als. a) e h), RJAL] podiam, por exemplo, estar em risco.

V

Conclusões

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.^a Nos termos do artigo 117.º, n.º 2, da Constituição «[a] lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades» e nos termos do artigo 266.º vincula a administração pública à prossecução do interesse público (n.º 1) e ao princípio da imparcialidade (n.º 2);

2.^a Cumprindo esta imposição legiferante, o Estatuto dos Eleitos Locais, dispõe que no exercício das suas funções, os eleitos locais não podem 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 [art. 4.º, al.^a b), iv), primeira parte];

3.^a Ainda segundo este diploma legal, o mesmo acontece se no processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado tiver interesse ou intervenção, em idênticas qualidades, o cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa que com ele viva em economia comum [art. 4.º, al.^a b), iv) parte final];

4.^a Da mesma forma, segundo o Código do Procedimento Administrativo, 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, quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa [art. 69.º, n.º 1, al.^a a)];

5.º O mesmo acontece quando no procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado tenha interesse o seu cônjuge ou pessoa com quem ele 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 ele viva em economia comum ou com a qual tenha uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil [art. 69.º, n.º 1, al.^a e b)];

6.^a Por seu turno, o Código dos Contratos Públicos prescreve que na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da responsabilidade, da concorrência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação (art. 1.º-A, n.º 1, subsidiariamente aplicável nos termos do 120.º, n.º 2, do RJAL);

7.º O mesmo código exclui da contratação quem esteja abrangido por conflitos de interesses (que não possam ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas que a exclusão) ou seja, «qualquer situação em que o dirigente ou o trabalhador de uma entidade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da entidade adjudicante, que participe na preparação e na condução do procedimento de formação de contrato público ou que possa influenciar os resultados do mesmo, tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do referido procedimento» [art. 1.º-A, n.º 4 e 55.º, n.º 1, al.^a k)];

8.^a Por último, o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, determina que os membros dos órgãos

executivos do poder local «por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as sociedades por si detidas em percentagem superior a 10 /prct. do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 (euro), não podem participar em procedimentos de contratação pública» (art. 9.º, n.º 2), desencadeados pelo município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia (art. 9.º, n.º 6);

9.ª O mesmo regime jurídico 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 (art. 9.º, n.º 4);

10.ª Em todos estes casos, está em causa um confronto entre interesses públicos e interesses privados ou, excecionalmente, entre interesses públicos, quando alguém atuar em representação (arts. 258.º e ss. do CC) ou em gestão de negócios (arts. 464.º e ss. do CC) de outro ente público [art. 4.º, al.ª b), iv), do EEL e art. 69.º, n.º 1, al.ªs a), b) e c), do CPA];

11.ª Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações e autorizar a celebração e denúncia de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia, bem como autorizar a sua resolução e sua revogação e a resolução dos acordos de execução [art. 25.º, n.º 1, al.ªs j), k) e l), do RJAL];

12.ª O presidente da junta de freguesia é o representante freguesia [art. 18.º, n.º 1, al.ª a), RJAL], presidindo ao respetivo órgão executivo (art. 246.º

da CRP), competindo-lhe, assim, para além do mais, representar a freguesia em juízo e fora dele e integrar, por direito próprio (inerência), a assembleia municipal do município em cuja circunscrição territorial se compreende a circunscrição territorial da respetiva freguesia, comparecendo às sessões [art. 251.º, parte final da CRP; art. 42.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro; e art. 18.º, n.º 1, al.ªs a) e c) do RJAL];

13.ª O desempenho destas funções legais pode gerar conflitos de interesses, quer porque os poderes que lhe são confiados podem ser contaminados por interesses exógenos àqueles, quer porque fazendo parte da assembleia municipal por inerência poderá ter que coordenar os interesses da junta de freguesia com os interesses daquela;

14.ª Quando subjacente à atuação como presidente da junta e à inerente participação na assembleia municipal puder estar em causa (direta ou indiretamente) um interesse económico ou financeiro, alheio ao interesse público imposto por lei, ou um outro qualquer interesse pessoal para aquele ou para um seu familiar ou pessoa equiparada, existe conflito de interesses e, em consequência, o impedimento é inevitável;

15.ª Para além deste caso só existiria uma situação de impedimento se o presidente da junta agisse como representante ou atuasse em gestão de negócios [art. 4.º, al.ª b), iv), do EEL e art. 69.º, n.º 1, al.ªs a), b) e c), do CPA];

16.ª No entanto, os presidentes da junta integram a assembleia municipal por inerência e não por “eleição” (artigo 251.º da CRP) e, por isso, não são representantes (arts. 258.º e ss. do CC) das freguesias junto do município, nem atuam em gestão de negócios (arts. 464.º e ss. do CC);

17.^a A assembleia municipal foi constitucionalmente concebida e legalmente implementada como entidade municipal de coordenação de interesses, eventualmente divergentes, sendo, por isso, possíveis conflitos endógenos, intrínsecos ao seu próprio funcionamento; e

18.^a Assim, pelo simples facto de integrar a assembleia municipal, um presidente de junta de freguesia não está impedido de participar na discussão e na votação de contratos interadministrativos de delegação de competências e/ou atribuição de subsídio financeiro relativos à freguesia a cujo executivo preside.

DECLARAÇÃO DE VOTO

RICARDO PEDRO

Vota-se o Parecer em concordância com o sentido geral deliberado, servindo a presente declaração para esclarecer que, na nossa ideia (assim, destacando duas linhas argumentativas, que nos parecem fundamentais), a relação que se estabelece na figura de «conflito de interesses»¹³³ é a de *proibição*, visando expulsar da decisão administrativa um interesse ilegítimo¹³⁴ (e.g. interesse pessoal), desde logo, porque estranho e prejudicial à prossecução do interesse público¹³⁵ (cfr. artigo 266.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), tal como resulta de vários normativos europeus (*maxime*, relativos à administração de fundos europeus)¹³⁶ e nacionais (e.g. Código do Procedimento

¹³³ Para uma noção do entendimento deste órgão consultivo sobre o tema dos conflitos de interesses, cf., recentemente, Parecer n.º 47/2017, de 3 de setembro de 2018, Parecer n.º 8/2019, de 27 de fevereiro de 2020, Parecer n.º 2/2020, de 21 de janeiro, e o Parecer a que se refere a presente declaração.

¹³⁴ O que pode ter lugar de vários modos: (i) remoção, que implica a escolha entre os dois interesses; (ii) neutralização, que implica um dever de desqualificação; e (iii) exposição, que implica uma certa transparência.

¹³⁵ Insistindo numa relação forte entre a figura do conflito de interesses e o princípio de prossecução do interesse público, cf. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo comentado*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 243.

¹³⁶ Em particular quando esteja em causa financiamento oriundo do orçamento europeu. Sobre o regime jurídico dos fundos europeus, entre nós, no âmbito do «Portugal 2020»: RICARDO PEDRO, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e Auxílios públicos: estudos de direito administrativo europeu e nacional*, Lisboa, Almedina, 2020; no âmbito do «Portugal 2030»: RICARDO PEDRO, «A progressiva relevância dos direitos fundamentais na administração dos fundos europeus», *Revista do Ministério Público*, a.44, n.174 (abril-junho 2023), pp. 97-127; e, por fim, no âmbito do «Plano de Recuperação e Resiliência»: RICARDO PEDRO, «Portuguese Recovery and Resilience Plan: first legal thoughts with focus on public procurement (I)», *EPPPL - European Procurement & PPP Law Review*, Volume 17 (2022), Issue 1, pp. 3-13, e RICARDO PEDRO, «Portuguese Recovery and Resilience Plan: first legal thoughts with focus on public procurement (II)», *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Volume 17 (2022), Issue 2, pp. 107-117.

Administrativo e Código dos Contratos Públicos¹³⁷), levando a que o agente portador desse interesse (interesse impeditivo real ou potencial e provável) se encontre, em concreto, impedido do agir administrativo, assim se garantindo isenção, transparência, imparcialidade e objetividade na atuação pública ¹³⁸ (cfr. artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

Diferentemente quando estão em causa vários interesses públicos em presença¹³⁹, a relação deverá ser de *composição* dos mesmos, seja por via da prevalência em concreto de um em detrimento do outro, seja por via da sua harmonização¹⁴⁰ ou seja por outra via, mas não por via da sua proibição, porque e desde que legítimos, diminuindo até a relevância do portador desses interesses¹⁴¹, desde que devidamente legitimado para tal¹⁴². Assim, na situação de que ora nos ocupamos, e tendo presente que a Consulta não oferece dados concretos relativos à presença de um interesse impeditivo em concreto (e.g. de favoritismo ou de hostilidade do presidente da junta de freguesia – o que, lógica e cronologicamente, apenas se poderá revelar quando for conhecido o destinatário do contrato administrativo ou do apoio financeiro público), será no fórum (diga-se distinto e prévio à seleção de qualquer candidato privado) criado no contexto da assembleia municipal (cfr. artigo 251.º da Constituição da República Portuguesa) que, caso se apresentem vários interesses públicos em

¹³⁷ Para algumas considerações sobre o regime de conflito de interesses nesta área, cf. RICARDO PEDRO, "Preventing and Fighting Corruption on Public Procurement in Portugal: Where There's Life, There's Hope...", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Volume 18 (2023), Issue 1, pp. 17-26.

¹³⁸ Insistindo numa relação forte entre a figura do conflito de interesses e o princípio de prossecução do interesse público, cf. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo comentado*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 243.

¹³⁹ "É claro que podem surgir conflitos entre diferentes interesses públicos, mas não se trata de conflitos de interesses no sentido comum e no sentido jurídico.", cf. BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, "The conflicts of interests of public officers rules, checks and penalties", in *Corruption and conflicts of interest: a comparative law approach*, Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen, and Thomas Perroud (Ed.), Cheltenham, Edward Elgar, 2014, p. 31.

¹⁴⁰ Como refere a doutrina: "muitas, se não todas, as decisões administrativas administrativas assentam num equilíbrio de interesses", cf. JEAN-BERNARD AUBY, "Conflict of interest and administrative law", in *Conflict of interest in global, public and corporate governance*, Anne Peters, and Lukas Handschin (Ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 157.

¹⁴¹ Acresce que como a doutrina põe em destaque tal deve-se: "(...) ao facto de o agente dessa administração pública nunca executar mecanicamente as instruções dadas pelo seu mandante", cf. JEAN-BERNARD AUBY, "Conflict of interest and administrative law", in *Conflict of interest in global, public and corporate governance*, Anne Peters, and Lukas Handschin (Ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 157.

¹⁴² A falta de legitimação pode vir a ser sancionada através da figura do desvio de poder. Cf., com interesse, MARIA TERESA MELO RIBEIRO, *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996, pp. 38 e ss.

ponderação, os membros da assembleia devem favorecer a composição dos mesmos, sem que qualquer daqueles se deva considerar impedido por estar a defender um interesse público legítimo e cuja situação de inerência, constitucionalmente pretendida, deve afastar também qualquer sombra de incompatibilidade¹⁴³.

¹⁴³ Sobre o tema das incompatibilidades na arena do direito público, vejam-se, entre muitos, os seguintes pareceres deste órgão consultivo: incompatibilidades funcionais de direito público, este corpo consultivo vem produzindo um vasto conjunto de pronúncias, v.g. Parecer n.º 54/90, de 11 de outubro de 1990, *in* Diário da República, II Série, n.º 162, de 16 de julho de 1991, Parecer n.º 2/97, de 10 de abril de 1997, *in* Diário da República, II Série, n.º 283, de 9 de dezembro de 1997, Parecer n.º 77/2002, de 13 de fevereiro de 2003, *in* Diário da República, II Série, n.º 228, de 10 de outubro de 2003, Parecer n.º 65/2004, de 1 de julho de 2004, *in* Diário da República, II Série, n.º 183, de 5 de agosto de 2004, Parecer n.º 86/2004, de 16 de agosto de 2004, *in* Diário da República, II Série, n.º 235, de 6 de outubro de 2004, Parecer n.º 46/2004, de 25 de novembro de 2004, *in* Diário da República, II Série, n.º 49, de 10 de março de 2005, Parecer n.º 120/2005, de 8 de junho de 2006, *in* Diário da República, II Série, n.º 151, de 7 de agosto de 2006, Parecer n.º 99/2006, de 18 de janeiro de 2007 (<https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr?mid=3575>), Parecer n.º 73/2007, de 25 de novembro de 2010, *in* Diário da República, II Série, n.º 12, de 18 de janeiro de 2011, Parecer n.º 63/2008, de 23 de outubro de 2008 *in* Diário da República, II Série, n.º 4, de 7 de janeiro de 2009, Parecer n.º 69/2008, de 28 de maio de 2009, *in* Diário da República, II Série, n.º 201, de 16 de outubro de 2009, Parecer n.º 12/2015, de 20 de outubro de 2016, *in* Diário da República, II Série, n.º 95, de 17 de maio de 2017, Parecer n.º 18/2015, de 9 de julho de 2017 (<https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr?mid=3575>).