



**N.º 06/2021**

**AF**

**Senhora Ministra da Coesão Territorial,  
Excelência,**

Dignou-se Vossa Excelência solicitar ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República<sup>1</sup>, com a legitimidade que assiste aos membros do Governo, nos termos da alínea a) do artigo 44.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto<sup>2</sup>, a emissão de parecer, a respeito de candidatura a subvenções provindas dos *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (FEEI) por cônjuge de titular de cargo político, em face dos impedimentos inscritos na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho<sup>3</sup>.

Isto, considerando, por um lado, que os cônjuges não separados de pessoas e bens dos titulares de cargos políticos ou quem com eles viva em união de facto encontram-se sujeitos aos impedimentos consignados no n.º 4 do artigo 9.º da referida lei, e considerando, por outro lado, a área de governação atribuída a Vossa Excelência com os poderes de direção que exerce sobre as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR), cujos presidentes, por inerência, presidem às comissões diretivas dos programas operacionais regionais (POR) do respetivo âmbito territorial (NUTS II).

Pergunta-se, especificamente, o seguinte:

«Na Lei n.º 52/2019, de 31.07.2019, na sua atual redação, existe algum impedimento que impeça o cônjuge do membro do Governo da área da coesão territorial de apresentar candidatura a apoio comunitário e receber as verbas que sejam aprovadas no âmbito dessa candidatura, e que seja suscetível de consubstanciar uma violação de um dever de

<sup>1</sup> Por ofício de 6 de abril de 2021 (V/Referência 460/MCT/2021).

<sup>2</sup> Estatuto do Ministério Público. Alterado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

<sup>3</sup> Alterada pela Lei n.º 69/2020, de 13 de setembro.

conduta, por via dos poderes de direção que o membro do Governo tem junto das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, cujos presidentes são, por inerência de funções, também os presidentes das Comissões Diretivas dos Programas Operacionais Regionais?»

O pedido de parecer vem formulado com nota de urgência, nos termos do n.º 2 do artigo 46.º da citada Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto<sup>4</sup>.

### **I — Enquadramento e delimitação do objeto da consulta.**

Foi-nos remetida cópia da Informação n.º 36/2021, de 6 de abril de 2021, elaborada pelo Gabinete da Senhora Ministra da Coesão Territorial, em cujo teor são equacionados os principais elementos controvertidos com relevo para a consulta deste órgão.

Expõe-se no teor da citada informação que o cônjuge da Senhora Ministra da Coesão Territorial, empresário, tem interesse direto e pessoal na candidatura de um projeto, em pareceria com uma instituição universitária, ao Programa Operacional Regional do Centro (2020), a fim de obter apoio por fundos da União Europeia, através do denominado Sistema de Incentivos Portugal 2020:

«No âmbito da sua atividade de empresário, submeteu uma candidatura junto de um Programa Operacional para obtenção de apoio comunitário (acesso a verbas dos fundos europeus), em concreto, ao Programa Operacional Regional Centro, por via do instrumento de financiamento “Sistema de Incentivos Portugal 2020”, tendo em vista o desenvolvimento de um projeto empresarial a realizar na região Centro, envolvendo uma parceria com uma universidade da região».

Ali se considera que o poder de direção da Ministra da Coesão Territorial é exercido sobre as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, mas não sobre as comissões diretivas dos programas operacionais regionais:

«Quando uma candidatura é submetida a um aviso de concurso de um Programa Operacional, a sua análise de mérito (por via de um contrato de delegação de competências que, para o efeito, é assinado com a respetiva Autoridade de Gestão do Programa Operacional em causa), é realizada por um Organismo intermédio.

Após aquela análise, o Organismo intermédio apresenta à respetiva Autoridade de Gestão uma proposta de decisão, cabendo à Comissão Diretiva dessa autoridade, a competência exclusiva de decidir sobre a aprovação da candidatura em causa e, por conseguinte, da atribuição do apoio financeiro.

---

<sup>4</sup> Dispõe o n.º 2 do artigo 46.º do Estatuto do Ministério Público que os pedidos de parecer assinalados com carácter de urgência assumem prioridade em relação aos demais.

O membro do Governo responsável pela área da coesão territorial, nos termos do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro de 2019, diploma que aprova o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional, não tem poderes de direção ou de tutela sobre a Comissão Diretiva do POR Centro 2020, a qual tem a autonomia necessária para deferir ou indeferir as candidaturas, de acordo com os critérios de seleção previamente definidos nos avisos de concurso.

No âmbito dos apoios ao investimento empresarial, estes avisos de concurso são definidos por uma rede que integra os presidentes das Comissões Diretivas do Compete 2020 e dos Programas Operacionais, bem como representantes dos Organismos Intermédios (estes últimos, dependentes da área a que a candidatura se refira: o IAPMEI, I.P. (projetos da indústria e projetos de I&D individuais), Turismo de Portugal, I.P. (projetos na área do Turismo), ANI (projetos de I&D em copromoção e outros projetos de ciência) e AICEP (projetos de internacionalização).

As Comissões Diretivas dos Programas Operacionais são totalmente autónomas nas tomadas de decisões, não prestam qualquer informação sobre as candidaturas que aprovam, nem sobre as mesmas é feito qualquer ato de homologação por membro do Governo».

E, por assim ser, de acordo com a Informação que vimos de transcrever, a Senhora Ministra encontrar-se-ia inteiramente afastada dos procedimentos de seleção e aprovação de candidaturas, de tal sorte que nada impediria o seu cônjuge de concorrer à subvenção de um projeto no âmbito do Programa Operacional Regional – Centro.

Com efeito, e na linha de pensamento ensaiada, a circunstância de quem é investido na presidência de uma comissão de desenvolvimento regional ser, por inerência, presidente do programa operacional da mesma região, não estende a supremacia hierárquica dos membros do Governo com responsabilidades na área da coesão territorial às referidas comissões diretivas, cujas competências, de resto, são exclusivas.

Por conseguinte, sempre escaparia à Senhora Ministra da Coesão Territorial dirigir, instruir ou proferir ordens aptas a conceder um tratamento privilegiado ao referido projeto e ao seu financiamento.

Em vista dos elementos referidos e da questão especificada pela entidade consulente, importa, no essencial, verificar se tal situação corresponde aos *impedimentos* que, por efeito do n.º 2, alínea a) e do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, recaem sobre o cônjuge não separado de pessoas e bens de titular de cargo político:

«Artigo 9.º  
(Impedimentos)

[...]

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% do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a € 50 000,00, não podem:

a) Participar em procedimentos de contratação pública;

[...]

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.

[...]».

Importa, pois, determinar se os órgãos que atribuem subvenções no âmbito do programa a cujo financiamento o cônjuge se candidata pertencem à *pessoa coletiva pública da qual faz parte a Ministra da Coesão Territorial*.

Atendendo a que o cônjuge, por si ou através de sociedade, se encontra inibido de participar em todo e qualquer procedimento de contratação desencadeado pela mesma pessoa coletiva pública (cf. alínea a) do n.º 2) acresce verificar se os financiamentos atribuídos ao abrigo do Programa Operacional Regional do Centro devem ser considerados *procedimentos de contratação pública*.

Cumpre-nos emitir parecer<sup>5</sup> com a devida urgência.

## II — Dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

**II.1.** Apesar da renitência da ordem jurídica comunitária à concessão de auxílios de Estado que perturbem a livre concorrência, como resulta do artigo 107.º do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* (TFUE<sup>6</sup>), há muito que a atribuição de subvenções constitui um instrumento privilegiado de construção

<sup>5</sup> O Relator foi designado para elaborar projeto de parecer por Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República, através de despacho de 9 de abril de 2021, exarado sobre o expediente.

<sup>6</sup> O *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* corresponde ao Tratado assinado em Lisboa, em 13 de dezembro de 2007, alterando o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia e substituindo-se a antiga designação — Tratado da Comunidade Europeia — pela nova designação, já mencionada. A República Portuguesa é Parte no Tratado de Lisboa, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/2008, de 19 de maio, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 31/2008, de 19 de maio, incluindo os Protocolos A, os Protocolos B, o Anexo e a Ata Final com as declarações.

do mercado único, de execução das políticas europeias e de consecução de objetivos essenciais consignados nos tratados fundadores da Comunidade Económica Europeia e, hoje, da União Europeia.

Assim, no TFUE encontram-se previstos o *Fundo Social Europeu* (FSE), o *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER) e o *Fundo de Coesão* (FC). Por seu turno, o *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural* (FEADER) e o *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas* (FEAMP), ali dispõem de fundamento para a sua criação.

Mais concretamente, o FSE radica nos artigos 162.º e seguintes, mostrando-se especialmente vocacionado para o emprego.

O FEDER e o FC encontram-se previstos nas disposições seguidamente reproduzidas:

**«Artigo 176.º**  
(ex-artigo 160.º TCE)

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem por objetivo contribuir para a correção dos principais desequilíbrios regionais na União através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio.

**«Artigo 177.º**  
(ex-artigo 161.º TCE)

Sem prejuízo do disposto no artigo 178.º, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico Social e ao Comité das Regiões, definirão as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural, o que poderá implicar o agrupamento desses fundos. São igualmente definidas nos mesmos termos as regras gerais que lhes serão aplicáveis, bem como as disposições necessárias para garantir a sua eficácia e a coordenação dos fundos entre si e com os demais instrumentos financeiros existentes.

Um Fundo de Coesão, criado nos mesmos termos, contribuirá financeiramente para a realização de projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infraestruturas de transportes».

Por sua vez, no âmbito das políticas comuns de agricultura e pescas, o TFUE permite a criação do *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural* (FEADER) (cf. artigo n.º 3 do 40.º), cuja vocação principal é o desenvolvimento rural, e do que veio a ser o *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas* (FEAMP), para

promover a Política Comum das Pescas, e que, explica RICARDO PEDRO<sup>7</sup> «surge respaldado em vários artigos do TFUE, desde logo, nos artigos 42.º, 43.º, n.º 2, 91.º, n.º 1, 100.º, n.º 2, 173.º, n.º 3, 175.º, 188.º, 192.º, n.º 1, 194.º, n.º 2, 195.º, n.º 2, e 349.º».

Conquanto se trate de subvenções oriundas — no todo ou em parte — do orçamento europeu, e sem prejuízo dos poderes da Comissão Europeia, os Estados Membros desempenham um papel decisivo na sua administração, orientando-se, segundo o mesmo Autor<sup>8</sup>, por quatro princípios: gestão partilhada, adicionalidade, complementaridade e parceria.

Os Estados Membros e a União Europeia partilham atribuições, sendo que, de acordo com o artigo 291.º do TFUE, os primeiros «tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos atos juridicamente vinculativos da União».

E tomam-nas segundo um princípio de cooperação leal que, nas palavras de JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA<sup>9</sup>, «é mesmo frequentemente perspetivado como a base existencial de uma ordem jurídica (comunitária) autónoma (-), fundamento identitário da União ou denominador comum de princípios fundamentais como o primado do Direito Comunitário, a administração indireta, a efetividade, o respeito pela identidade nacional dos Estados Membros ou a proteção judicial efetiva, (-) com uma função lubrificante, oleando toda a interação entre Estados Membros e UE (-)».

**II.2.** O enquadramento dos FEEI, para o período 2014/2020, assenta, a título principal, no Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013<sup>10</sup>, sem embargo de cada fundo dispor de um regulamento próprio (cf. artigo 1.º).

<sup>7</sup> *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e Auxílios Públicos: Estudos de Direito Administrativo Europeu e Nacional*, Ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 25.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Agências de Regulação da União Europeia*, Ed. Gestlegal, Coimbra, 2017 (reimpressão, 2019), p. 29-30. A respeito de tal princípio, v., por todos, RUI LANCEIRO, *O Princípio da Cooperação Leal e a Administração — a europeização do procedimento de ato administrativo*, Ed. AAFDL, Lisboa, 2019.

<sup>10</sup> Com alterações efetuadas pelo Regulamento (UE) n.º 2015/1839, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de outubro de 2015, pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2135, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de novembro de 2016, pelo Regulamento (UE) n.º 2017/825, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017, pelo Regulamento (UE) n.º 2017/1199, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2017, pelo Regulamento (UE) n.º 2017/2305, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, pelo Regulamento (UE, EURATOM) n.º 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, pelo Regulamento (UE) n.º 2018/1719, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, pelo Regulamento (UE) n.º 2019/711, do Parlamento Europeu e do

Tal enquadramento encontra-se ordenado segundo a *Estratégia da União Europeia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, a qual corresponde, na definição do n.º 1 do artigo 2.º do citado Regulamento, às «metas e os objetivos partilhados que regem a ação dos Estados-Membros e da União, definidos nas conclusões adotadas pelo Conselho Europeu de 17 de junho de 2010, anexo I ('Nova Estratégia Europeia para o Emprego e o Crescimento: Próximas Etapa'), na Recomendação do Conselho de 13 de julho de 2010 e na Decisão 2010/707/UE do Conselho, bem como qualquer revisão dessas metas e desses objetivos partilhados».

Desenvolve-se através de um quadro estratégico, articulado a nível nacional e regional, «que define um número limitado de prioridades coerentes estabelecidas com base em dados concretos e um calendário para a execução dessas prioridades, e que pode incluir um mecanismo de monitorização» (cf. n.º 2 do artigo 2.º).

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2012, de 8 de novembro de 2012<sup>11</sup>, o Governo, ao aproximar-se o termo final do Quadro de Referência Estratégico Nacional<sup>12</sup> (2007/2013) estabeleceu «as orientações políticas essenciais para prosseguir e desenvolver as atividades necessárias à programação do novo ciclo de intervenção dos fundos comunitários, bem como as condições institucionais para que se inicie este processo de negociação com a Comissão Europeia» (cf. preâmbulo).

Referimo-nos à negociação do chamado *Acordo de Parceria* que ficaria a cargo da Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus e de uma subcomissão especializada, criada no seu âmbito, de acordo com o Decreto-Lei n.º 87/2012, de 10 de abril.

Alcançado tal Acordo, e ainda antes da sua aprovação pelo Parlamento Europeu, cumpriria à Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 9 de maio de 2013<sup>13</sup> apresentar como estruturação funcional do FEDER, do FC e do FSE:

---

Conselho, de 17 de abril de 2019, pelo Regulamento (UE) n.º 2020/460, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, pelo Regulamento (UE) n.º 2020/558, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020, pelo Regulamento (UE) n.º 2020/1041, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, pelo Regulamento (UE) n.º 2020/1542, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2020, e pelo Regulamento (UE) n.º 2020/2221, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020.

<sup>11</sup> *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 228, de 26 de novembro de 2012.

<sup>12</sup> Conhecido pelo acrónimo QREN.

<sup>13</sup> *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 96, de 20 de maio de 2013.

- Quatro programas operacionais temáticos no território continental:
  - a) Competitividade e Internacionalização;
  - b) Inclusão Social e Emprego;
  - c) Capital Humano;
  - d) Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos;
- Cinco programas operacionais regionais no território continental:
  - a) Norte,
  - b) Centro,
  - c) Lisboa,
  - d) Alentejo,
  - e) Algarve;
- Um programa operacional de assistência técnica, e,
- Dois programas regionais para os Açores e para a Madeira.

Do mesmo passo, criou-se o grupo de trabalho GT 2020, incumbido de coordenar a elaboração das propostas de programas operacionais a submeter ao Governo.

**II.3.** Entretanto, seria publicado o citado Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013<sup>14</sup>, que, embora estabelecendo um vasto conjunto de disposições relativas ao quadro comum dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), reconhece aos Estados Membros uma ampla margem de conformação nas estruturas de governação dos fundos.

De acordo com o n.º 3 do artigo 4.º, o apoio dos FEEI «é executado em estreita cooperação entre a Comissão e os Estados Membros, em conformidade com o princípio da subsidiariedade» e, segundo se determina no n.º 7 do mesmo artigo, com algumas exceções, «a parte do orçamento da União afetada aos FEEI é executada no quadro da gestão partilhada entre os Estados Membros e a Comissão, nos termos do artigo 63.º do Regulamento Financeiro».

Assim, compete a cada Estado Membro designar «para cada programa operacional, uma autoridade ou um organismo público nacional, regional ou local, ou um organismo privado, que exercerá as funções de *autoridade de gestão*<sup>15</sup>», admitindo-se que possa haver uma única autoridade de gestão para todos os programas operacionais (cf. n.º 1 do artigo 123.º).

---

<sup>14</sup> Revogou o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

<sup>15</sup> Realce nosso (itálico).



Cada Estado Membro designa, bem assim, uma *autoridade de certificação* que, eventualmente, pode ser a mesma para todos os programas (cf. n.º 2 do artigo 123.º). Não se exclui, contudo, no modo de governo a definir por cada Estado, que a repartição se faça de outra forma: uma mesma autoridade de gestão e de certificação, mas para cada um dos programas (cf. n.º 3).

De acordo com um princípio de segregação de funções e, em certa medida, de separação de poderes, o «Estado-Membro designa, para cada programa operacional, uma autoridade ou um organismo público nacional, regional ou local, funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, para exercer as funções de *autoridade de auditoria*<sup>16</sup>» (cf. n.º 4 do artigo 123.º).

A designação da autoridade de gestão obedece a um procedimento delineado pelo artigo 124.º. Cumpre ao Estado-Membro notificar a Comissão da designação (cf. n.º 1), devendo esta basear-se «num relatório e num parecer de um organismo de auditoria independente que avalia se as autoridades satisfazem os critérios relativos ao ambiente de controlo interno, à gestão de riscos, às atividades de gestão e controlo, e à monitorização» (cf. n.º 2). Programas operacionais com montantes muito elevados de fundos obrigam a garantias acrescidas (cf. n.º 3 e n.º 4).

E, se a autoridade designada deixar de cumprir com as exigências, tem início um período cautelar, em cujo termo pode ser revogada a designação (cf. n.º 5).

As competências da autoridade de gestão são fundamentais e compreendem a seleção e a aprovação das operações que vêm a ser beneficiadas: frequentemente, sob proposta dos designados *organismos intermédios*.

De acordo com o Regulamento (UE) n.º 1303/2013, as competências da autoridade de gestão devem ser, pelo menos, as seguintes:

«Artigo 125.º

#### **Funções da autoridade de gestão**

1. A autoridade de gestão é responsável pela gestão do programa operacional, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.
2. No que diz respeito à gestão do programa operacional, compete à autoridade de gestão:
  - a) Apoiar o trabalho do comité de acompanhamento a que se refere o artigo 47.º e fornecer-lhe as informações necessárias para o desempenho das suas funções, em especial os dados sobre os progressos do programa operacional na realização dos seus objetivos,

---

<sup>16</sup> Realce nosso (itálico).

os dados financeiros e os dados relativos aos indicadores e às metas intermédias;

b) Elaborar e, após aprovação do comité de acompanhamento, apresentar à Comissão os relatórios anuais e finais de execução a que se refere o artigo 50.º;

c) Disponibilizar aos organismos intermédios e beneficiários as informações pertinentes para exercerem as suas funções e para realizarem as operações, respetivamente;

d) Criar um sistema de registo e arquivo eletrónico dos dados sobre cada operação que sejam necessários para os exercícios de monitorização, de avaliação, gestão financeira, verificação e auditoria, incluindo, se for caso disso, os dados sobre os participantes individuais nas operações;

e) Garantir que os dados referidos na alínea d) sejam recolhidos, introduzidos e registados no sistema a que se refere a alínea d), e que os dados sobre os indicadores sejam classificados por sexo, quando exigido pelos anexos I e II do Regulamento do FSE.

3. No que se refere à seleção das operações, compete à autoridade de gestão:

a) Definir e, uma vez aprovados, aplicar procedimentos e critérios adequados de seleção:

i) que garantam o contributo das operações para a realização dos objetivos e resultados específicos dos eixos prioritários relevantes;

ii) não discriminatórios e transparentes, e

iii) baseados nos princípios gerais consagrados nos artigos 7.º e 8.º;

b) Assegurar que a operação selecionada corresponde ao âmbito do Fundo ou Fundos em causa e pode ser atribuída à categoria de intervenção ou, no caso do FEAMP, uma medida identificada na ou nas prioridades do programa operacional;

c) Assegurar que seja disponibilizado ao beneficiário um documento que estabeleça as condições de apoio para cada operação, incluindo os requisitos específicos aplicáveis aos produtos ou serviços a fornecer no âmbito da operação, o plano de financiamento, o prazo de execução e os requisitos relativos à informação, à comunicação e à notoriedade;

d) Verificar se o beneficiário tem capacidade administrativa, financeira e operacional para cumprir as condições referidas na alínea c), antes de a operação ser aprovada;

e) Caso a operação tenha início antes da apresentação do pedido de financiamento à autoridade de gestão, verificar se foi cumprida a legislação aplicável à operação em causa;

f) Assegurar que as operações selecionadas para receber apoio dos Fundos não incluam atividades que tenham feito parte de uma operação que tenha sido ou devesse ter sido objeto de um procedimento de recuperação nos termos do artigo 71.º, na sequência de uma deslocalização de uma atividade produtiva fora da área do programa;

g) Determinar a categoria de intervenção ou, no caso do FEAMP, as medidas a que serão atribuídas as despesas da operação.

4. No que se refere à gestão financeira e ao controlo do programa operacional, a autoridade de gestão é responsável por:

a) Verificar que os produtos e serviços cofinanciados foram fornecidos, que a operação está em conformidade com a legislação aplicável, com o programa operacional e com as condições de apoio da operação, e:

i) quando os custos devam ser reembolsados nos termos do artigo 67.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), que o montante das despesas declaradas pelos beneficiários em relação a esses custos foi pago;

ii) no caso de custos reembolsados nos termos do artigo 67.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas b), a e), que as condições de reembolso das despesas ao beneficiário foram cumpridas;

b) Garantir que os beneficiários envolvidos na execução das operações reembolsadas, com base em custos elegíveis efetivamente suportados, utilizam um sistema contabilístico separado ou a codificação contabilística adequada para todas as transações relacionadas com a operação;

c) Adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados;

d) Estabelecer procedimentos para que todos os documentos sobre a despesa e as auditorias, necessários para garantir um registo adequado das auditorias, sejam conservados nos termos do artigo 72.º, alínea g);

e) Elaborar a declaração de gestão e o resumo anual a que se refere o artigo 63.º, n.º 5, alíneas a) e b), e n.ºs 6 e 7, do Regulamento Financeiro. Em derrogação do primeiro parágrafo, alínea a), o Regulamento CTE pode estabelecer regras específicas sobre as verificações aplicáveis aos programas de cooperação.

5. As verificações realizadas nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo, alínea a), devem incluir os seguintes procedimentos:

a) Verificações administrativas relativamente a cada pedido de reembolso pelos beneficiários;

b) Verificação das operações no local.

A frequência e o alcance das verificações no local devem ser proporcionadas em relação ao montante do apoio público concedido a uma operação e ao nível do risco identificado por essas verificações e pelas auditorias realizadas pela autoridade de auditoria ao sistema de gestão e de controlo no seu conjunto.

6. A verificação *in loco* de operações individuais, ao abrigo do n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), pode ser realizada por amostragem.

7. Se a autoridade de gestão for, simultaneamente, um beneficiário no âmbito do programa operacional, as disposições relativas às verificações referidas no n.º 4, primeiro parágrafo, alínea a), devem garantir uma separação adequada de funções.

8. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 149.º, no que diz respeito às regras que especificuem as informações relativas aos dados a registar e arquivar, em formato

eletrónico, no âmbito do sistema de monitorização previsto no n.º 2, alínea d), do presente artigo.

A Comissão adota os atos de execução no que diz respeito às especificações técnicas do sistema previstas no n.º 2, alínea d), do presente artigo. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 150.º, n.º 3.

9. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 149.º, no que diz respeito aos requisitos mínimos para o registo das auditorias mencionados no n.º 4, primeiro parágrafo, alínea d), do presente artigo relativamente aos registos contabilísticos a manter e aos documentos comprovativos a conservar ao nível da autoridade de certificação, da autoridade de gestão, dos organismos intermédios e dos beneficiários.

10. A fim de garantir condições uniformes para a execução do presente artigo, a Comissão adota atos de execução no que diz respeito ao modelo da declaração de gestão a que se refere o n.º 4, primeiro parágrafo, alínea e), do presente artigo. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento consultivo a que se refere o artigo 150.º, n.º 2».

**II.4.** Sobre esta matriz coube ao Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro<sup>17</sup>, estabelecer, para o período 2014/20, o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEL), respetivos programas operacionais (PO) e programas de desenvolvimento rural (PDR), nos termos do n.º 1 do artigo 1.º.

O referido decreto-lei estabelece, ainda, «a estrutura orgânica relativa ao exercício, designadamente, das competências de apoio, monitorização, gestão, acompanhamento e avaliação, certificação, auditoria e controlo, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013» (cf. n.º 1 do artigo 1.º).

Aplica-se, de igual modo, aos programas operacionais de cooperação territorial europeia, sem prejuízo das necessárias adaptações (cf. n.º 2) e ao FEAC — programa do Fundo Europeu de Apoio aos Carentes (cf. n.º 3).

Quer os programas operacionais temáticos quer os programas operacionais regionais dispõem, por conseguinte, de uma comissão diretiva e de um secretariado técnico com as funções e competências de autoridade de gestão (cf. n.º 1 do artigo 23.º e n.º 1 do artigo 24.º).

Autoridade de gestão cujo regime orgânico é definido nos termos seguidamente reproduzidos:

---

<sup>17</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 34/2018, de 15 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 127/2019, de 29 de agosto.

«Artigo 19.º

**Autoridades de gestão**

1 — A autoridade de gestão é a entidade responsável pela gestão, acompanhamento e execução do respetivo PO ou PDR.

2 — Aos membros, com funções executivas, das comissões diretivas dos PO temáticos e regionais do continente, aos gestores do PDR 2020 e do Mar 2020 e ao presidente da comissão diretiva do programa operacional de assistência técnica aplica-se o Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março.

3 — As autoridades de gestão são representadas pelo respetivo presidente ou gestor, o qual dispõe de voto de qualidade, quando aplicável.

4 — Caso o presidente da comissão diretiva ou o gestor expresse um sentido de voto contrário ao da maioria da comissão diretiva, quando aplicável, a deliberação só é adotada através de votação em nova reunião, a realizar no prazo de 60 dias úteis.

5 — As autoridades de gestão elaboram e divulgam um plano de abertura de candidaturas, que prevê a programação num período nunca inferior a 12 meses.

6 — O disposto no número anterior não prejudica a abertura de candidaturas quando se verificarem situações de catástrofe, calamidade, ocorrências climatéricas ou ambientais extremas e adversas, ou ainda factos de natureza excecional e imprevisível, não imputáveis às entidades com responsabilidade na gestão dos fundos, atendíveis face às exigências de boa gestão do programa em causa.

7 — Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 30.º, no n.º 3 do artigo 32.º e no n.º 12 do presente artigo, dos atos praticados pela autoridade de gestão cabe recurso administrativo facultativo para o membro do Governo coordenador da CIC Portugal 2020, que, para efeitos de decisão, pode solicitar parecer ao membro do Governo responsável pela respetiva área governativa setorial.

8 — As autoridades de gestão têm a natureza de estrutura de missão e são criadas por resolução do Conselho de Ministros, nos termos do disposto no artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

9 — Para além dos elementos referidos no n.º 3 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, a resolução do Conselho de Ministros estabelece ainda os elementos exigidos pelo contrato de desempenho previsto no presente decreto-lei.

10 — O recrutamento dos elementos que integram as autoridades de gestão é efetuado com recurso:

a) Aos instrumentos de mobilidade geral previstos na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP);

b) À celebração, nos casos em que a sua necessidade seja devidamente reconhecida pelo membro do Governo coordenador da CIC Portugal

2020, de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo;

c) À afetação de trabalhadores do mapa de pessoal dos programas operacionais dos fundos europeus da Agência, I. P.

11 — A autoridade de gestão deve garantir, na gestão e organização do secretariado técnico, a designação, em cada procedimento administrativo, de gestores de procedimento, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 29/2000, de 13 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, e 73/2014, de 13 de maio, a quem compete ainda:

a) Obter junto das entidades competentes informação sobre o estado de emissão dos pareceres necessários à instrução das operações;

b) Declarar que se considera haver concordância com a pretensão formulada pelo beneficiário, salvo disposição legal expressa em contrário, na ausência de emissão de parecer obrigatório não vinculativo dentro do prazo previsto na lei;

c) Interpelar, na ausência de emissão de parecer obrigatório vinculativo dentro do prazo previsto na lei, o órgão competente para emitir aquele parecer, nos 10 dias úteis seguinte ao termo deste prazo, fixando novo prazo, que não pode exceder 20 dias úteis.

12 — No caso dos PO e dos PDR das regiões autónomas, a competência para decidir o recurso administrativo previsto no n.º 7 é do membro do governo regional responsável pela respetiva área setorial».

Deve reter-se que, no caso dos programas operacionais regionais, o presidente da comissão diretiva (autoridade de gestão) detém poderes qualificados. Além de voto de qualidade, o presidente dispõe de um poder de veto suspensivo e que obriga a uma nova deliberação no prazo de 60 dias úteis. É o que resulta do n.º 3 e do n.º 4 do artigo 19.º, cujo teor vimos de reproduzir.

Regista-se, ainda, que as autoridades de gestão são órgãos temporários incumbidos de uma tarefa específica e assumem a natureza e o regime jurídico das *estruturas de missão*: figura que se encontra consagrada no artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro<sup>18</sup>.

Importa anotar, bem assim, que, nos termos do n.º 7<sup>19</sup>, das deliberações tomadas pela autoridade de gestão pode ser interposto recurso para o membro do

<sup>18</sup> Princípios e normas da Administração Direta do Estado. Alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2011, de 5 de dezembro, e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

<sup>19</sup> A disposição legal contém exceções, mas a do n.º 4 do artigo 30.º diz respeito à autoridade de gestão do PDR 2020, designada e responsável perante o membro do Governo responsável pela área da agricultura, a quem compete decidir dos respetivos recursos administrativos. Por seu

Governo incumbido de coordenar a Comissão Interministerial de Coordenação<sup>20</sup>(CIC).

Recurso que, não sendo interposto para o superior hierárquico, obedece ao regime dos recursos administrativos especiais do Código do Procedimento Administrativo<sup>21</sup> (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 199.º) e, por isso, subsidiariamente, ao regime do recurso hierárquico (cf. n.º 5).

De acordo com o n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, o «presidente da comissão diretiva é, por inerência, o presidente da respetiva comissão de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR), que pode ser remunerado pelo exercício dessa função, nos termos a fixar na resolução do Conselho de Ministros referida no n.º 8 do artigo 19.º».

As competências da comissão diretiva, enquanto órgão da autoridade de gestão, são enunciadas nos seguintes termos:

«Artigo 26.º

**(Competências das autoridades de gestão dos programas operacionais temáticos, regionais do continente e de assistência técnica)**

1 — Compete às autoridades de gestão dos PO temáticos, regionais do continente e de assistência técnica:

- a) Elaborar a regulamentação específica e submetê-la a aprovação da CIC Portugal 2020, após parecer do órgão de coordenação técnica;
- b) Definir e, uma vez aprovados pela respetiva comissão de acompanhamento, aplicar critérios de seleção que:
  - i) Garantam o contributo das operações para a realização dos objetivos e resultados específicos dos eixos prioritários relevantes;
  - ii) Sejam transparentes e não discriminatórios;
  - iii) Se baseiem nos princípios gerais previstos no artigo 3.º;
  - iv) Assegurem a prevalência do local de execução da operação como critério de elegibilidade territorial, quando aplicável;

---

turno, a exceção do n.º 3 do artigo 32.º cinge-se à autoridade de gestão do Mar 2020, competindo ao Ministro do Mar conhecer dos recursos hierárquicos. Por fim, a exceção do n.º 12 do artigo 19.º concerne às regiões autónomas: «No caso dos PO e dos PDR das regiões autónomas, a competência para decidir o recurso administrativo previsto no n.º 7 é do membro do governo regional responsável pela respetiva área setorial».

<sup>20</sup> Deve notar-se que a versão inicial do n.º 7 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, proibia o recurso hierárquico. As alterações efetuadas ao n.º 7 do artigo 19.º pelo Decreto-Lei n.º 127/2019, de 29 de agosto, não só puseram termo à interdição do recurso hierárquico, como também instituíram um recurso para o coordenador da CIC e que veremos ser o Ministro do Planeamento.

<sup>21</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

- v) Garantam a eficiência da utilização dos recursos financeiros públicos, aferindo a razoabilidade financeira das candidaturas à luz de valores de referência de mercado.
  - c) Assegurar que a operação selecionada corresponde ao âmbito do fundo ou dos fundos em causa e pode ser atribuída à categoria de intervenção;
  - d) Assegurar que é disponibilizado ao beneficiário um documento sobre as condições de apoio para cada operação, que inclui os requisitos específicos aplicáveis aos produtos a fornecer ou aos serviços a prestar no âmbito da operação, o plano de financiamento e o prazo de execução;
  - e) Verificar se o beneficiário tem capacidade administrativa, financeira e operacional para cumprir as condições referidas na alínea anterior, antes de a operação ser aprovada, quando aplicável;
  - f) Verificar se a operação a selecionar tem enquadramento nas elegibilidades específicas do correspondente PO, adequação técnica para prossecução dos objetivos e finalidades específicas visadas, demonstração objetiva da sua viabilidade e sustentabilidade económica e financeira;
  - g) Verificar se foi cumprida a legislação aplicável à operação em causa, sempre que a operação tenha início antes da apresentação do pedido de financiamento à autoridade de gestão;
  - h) Garantir que as operações selecionadas não incluem atividades que tenham feito parte de uma operação que tenha sido ou devesse ter sido objeto de um procedimento de recuperação em conformidade com o disposto no artigo 71.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, na sequência de uma deslocalização de uma atividade produtiva fora da área do programa;
  - i) Determinar a categoria de intervenção a que são atribuídas as despesas da operação.
- 2 — Compete à autoridade de gestão, no que se refere à gestão financeira e ao controlo do PO:
- a) Verificar a realização efetiva dos produtos e serviços cofinanciados, a obtenção dos resultados definidos quando da aprovação e o pagamento da despesa declarada pelos beneficiários, bem como a sua conformidade com a legislação aplicável, com o PO e com as condições de apoio da operação;
  - b) Garantir que os beneficiários envolvidos na execução das operações reembolsadas com base em custos elegíveis efetivamente suportados utilizam um sistema contabilístico separado para todas as transações relacionadas com a operação ou a codificação contabilística fiscalmente aceite;
  - c) Adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados;
  - d) Estabelecer procedimentos para que todos os documentos de despesa e das auditorias sejam conservados em conformidade com o



disposto no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, nomeadamente para garantir uma pista de auditoria adequada, ou com disposições legais nacionais, quando estas imponham prazos mais alargados;

e) Elaborar a declaração de gestão e a síntese anual dos relatórios referidos nas alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 59.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012;

f) Assegurar a criação e a descrição de um sistema de gestão, bem como garantir a criação e o funcionamento de um sistema de controlo interno que previna e detete irregularidades e permita a adoção das medidas corretivas oportunas e adequadas.

3 — Compete às autoridades de gestão, no que respeita à gestão dos PO, sem prejuízo das competências definidas nos regulamentos europeus e no presente decreto-lei:

a) Presidir à respetiva comissão de acompanhamento, fornecendo-lhe as informações necessárias para o exercício das suas competências, em especial, os dados sobre os progressos do PO na realização dos seus objetivos, os dados financeiros e os dados relativos aos indicadores e objetivos intermédios;

b) Elaborar e, após aprovação da comissão de acompanhamento, apresentar à Comissão Europeia os relatórios de execução anuais e finais referidos no artigo 50.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013;

c) Disponibilizar aos organismos intermédios e aos beneficiários as informações pertinentes para, respetivamente, exercerem as suas competências e realizarem as operações;

d) Criar um sistema de registo e arquivo eletrónico dos dados de cada operação, que sejam necessários para os exercícios de monitorização, avaliação, gestão financeira, verificação e auditoria, incluindo, se for caso disso, os dados sobre os participantes individuais nas operações;

e) Garantir que os dados referidos na alínea anterior são recolhidos, introduzidos e registados no sistema a que se refere a mesma alínea, e que os dados sobre os indicadores são, quando aplicável, desagregados por sexo.

4 — As verificações efetuadas ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 2 devem incluir:

a) Verificações administrativas relativamente a cada pedido de reembolso por parte dos beneficiários;

b) Verificação das operações *in loco*.

5 — A frequência e o alcance das verificações das operações é proporcional ao montante do apoio público concedido a uma operação e ao nível do risco identificado por essas verificações e pelas auditorias realizadas pela autoridade de auditoria ao sistema de gestão e de controlo no seu conjunto.

6 — A verificação de operações individuais, efetuadas ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 4, pode ser realizada por amostragem.

7 — As verificações referidas na alínea a) do n.º 2 devem garantir uma separação adequada de funções, se a autoridade de gestão for, simultaneamente, um beneficiário no âmbito do PO».

As competências de gestão (cf. n.º 2 do artigo 37.º) podem ser delegadas em organismos intermédios (cf. n.º 2 do artigo 36.º): entidades públicas ou privadas que, nos termos do n.º 1 do artigo 36.º celebram com a autoridade de gestão um contrato, cujo objeto se encontra delineado no n.º 3 do artigo 37.º.

É o caso do Instituto da Segurança Social, I.P., do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais, I.P., do Turismo de Portugal, I.P., da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS), das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, como também dos municípios.

Com efeito, a execução é, frequentemente, objeto de contrato com os organismos públicos formalmente competentes pela concretização das políticas públicas nacionais ou dos respetivos instrumentos, de acordo com o n.º 1 do artigo 39.º.

A adjudicação do referido contrato interadministrativo pressupõe que o organismo público ofereça condições análogas às dos chamados organismos intermédios, isto é, encontrar-se em condições «para melhorar os níveis de eficácia e de eficiência ou para superar insuficiências qualitativas ou quantitativas de recursos técnicos, humanos ou materiais das autoridades de gestão» (cf. n.º 1 do artigo 36.º *ex vi* da alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º) e, por outro lado, encontrarem-se regulamentados, «de forma específica, por legislação nacional, que estabeleça, designadamente, o tipo, a natureza, os destinatários, as condições, os requisitos, as modalidades e os montantes relativos aos apoios financeiros a conceder e, bem assim, as competências institucionais pela gestão, decisão e avaliação das operações» (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º).

A serem-lhes adjudicadas tarefas de execução, salvo em matéria de operações que revistam a forma de auxílios de Estado (cf. n.º 4 do artigo 39.º), adquirem a qualidade de beneficiários perante a autoridade de gestão (cf. n.º 2 do artigo 39.º), a tal ponto que «a relação relevante para efeito de financiamento pelo PO é a que se estabelece entre a autoridade de gestão e o beneficiário, não obstante os compromissos que se estabeleçam entre esses organismos e as entidades que executam as correspondentes operações» (cf. n.º 3 do artigo 39.º).

**II.5.** A Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-B/2014, de 11 de dezembro de 2014<sup>22</sup>, criou as *estruturas de missão* para os programas operacionais: temáticos, de assistência técnica e, no que mais diretamente releva, em concreto, para os programas operacionais regionais (POR).

De acordo com o n.º 2 da citada resolução, as estruturas de missão funcionam junto das cinco comissões de coordenação e desenvolvimento regional, com um máximo de 28 de elementos e sob a designação «órgãos de acompanhamento das dinâmicas regionais».

As remunerações mensais dos respetivos presidentes, dos vogais executivos e dos vogais não executivos<sup>23</sup> são calculadas sobre as remunerações próprias de presidente de conselho de administração de empresa pública do grupo B (cf. n.º 6).

De acordo com o n.º 9, e na linha do artigo 20.º e do n.º 3 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, os membros de cada comissão diretiva e os membros do Governo com responsabilidades no setor celebram um *contrato de desempenho*, estipulando os «objetivos e indicadores de gestão para

<sup>22</sup> *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 242, de 16 de dezembro de 2014. Alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2015, de 19 de março (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 65, de 2 de abril de 2015), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2015, de 23 de abril, (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 88, de 7 de maio de 2015), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2016, de 5 de maio (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 91, de 11 de maio de 2016), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2016, de 14 de julho (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 146, de 1 de agosto de 2016), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2017, de 9 de fevereiro (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 60, de 24 de março de 2017), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2018, de 6 de setembro (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 181, de 19 de setembro de 2018) e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/2019, de 18 de julho (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 159, de 21 de agosto de 2019). Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 200/2019, de 19 de dezembro (*Diário da República*, 1.ª série, n.º 249, de 27 de dezembro de 2019) foi delegada nos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela área do respetivo setor de atividade a competência para designar os membros dos órgãos de administração e dos órgãos diretivos das entidades públicas empresariais que integram o setor público empresarial e das entidades do setor público administrativo, sem prejuízo do cumprimento de todas as regras relativas aos respetivos procedimentos de seleção ou nomeação. A designação referida no número anterior passou a ser feita mediante despacho dos membros do Governo respetivos. Desde então, tais poderes delegados têm vindo a ser exercidos, igualmente, no que toca aos vogais das comissões diretivas. Assim, o Despacho n.º 4952/2020, dos Ministros de Estado e das Finanças, do Planeamento e da Coesão Territorial (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 81, de 24 de abril de 2020), o Despacho n.º 11046/2020 do Ministro de Estado da Economia e da Transição Digital e do Ministro de Estado e das Finanças (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 220, de 11 de novembro de 2020) e o Despacho n.º 2635/21 do Ministro de Estado e das Finanças, do Ministro do Planeamento e do Secretário de Estado Adjunto e do Desenvolvimento Regional (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 48, de 10 de março de 2021) procederam a exonerações e nomeações sem alteração da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-B/2014, de 11 de dezembro de 2014.

<sup>23</sup> Estes, sem direito a despesas de representação.

o período de programação do Portugal 2020, com metas definidas e quantificadas» (cf. alínea a) do n.º 9) e as «penalizações aplicáveis ao incumprimento em função dos objetivos, indicadores e metas definidas» (cf. alínea b)).

**II.6.** Veio, depois, o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro<sup>24</sup>, nos termos do artigo 1.º, a estabelecer «as regras gerais de aplicação dos programas operacionais (PO) e dos programas de desenvolvimento rural (PDR) financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), compreendendo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), para o período de programação 2014-2020».

Ali, define-se subvenção<sup>25</sup> como sendo «o apoio financeiro concedido a um beneficiário, podendo assumir caráter reembolsável ou não reembolsável, conforme estabelecido no Regulamento de Execução (UE) n.º 184/2014, da Comissão, de 25 de fevereiro de 2014» (cf. alínea o) do artigo 3.º).

Os apoios prestados, segundo se dispõe no artigo 7.º, «podem revestir a natureza de subvenções, reembolsáveis ou não reembolsáveis, prémios, estes apenas no FEADER e no FEAMP, instrumentos financeiros ou ainda de uma combinação destes, conforme estabelecido na legislação europeia e na regulamentação específica aplicáveis» (cf. n.º 1).

As subvenções (a fundo perdido ou sujeitas a reembolso) podem assumir quatro modalidades e permite-se que sejam combinadas entre si, desde que respeitem a diferentes categorias de custos: (i) reembolso de custos elegíveis efetivamente incorridos e pagos, incluindo, sendo o caso, as contribuições em espécie e as amortizações; (ii) tabelas normalizadas de custos unitários; (iii) montantes fixos; (iv) taxa fixa (cf. n.º 2).

É possível perspetivar o vasto e complexo enquadramento jurídico dos FEEI a partir das disposições seguidamente reproduzidas:

---

<sup>24</sup> A atual redação corresponde às alterações sucessivamente introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 215/2015, de 6 de outubro, pelo Decreto-lei n.º 88/2018, de 6 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 127/2019, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 10-L/2020, de 26 de março.

<sup>25</sup> Sobre o conceito e características da subvenção no direito português, v. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 11/2020, de 25 de junho de 2020 (não publicado).

«Artigo 4.º

**Regime jurídico de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento**

1 — O regime jurídico de aplicação dos FEEI é constituído:

- a) Pela legislação europeia aplicável;
- b) Pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro;
- c) Pelo presente decreto-lei;
- d) Pela regulamentação específica dos PO e do PDR do continente, a adotar nos termos do n.º 2 do artigo seguinte;
- e) Pela regulamentação específica dos PO e dos PDR, de aplicação nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

2 — A aplicação dos FEEI obedece ainda ao disposto nos seguintes documentos:

- a) As orientações adotadas pela comissão de acompanhamento de cada um dos PO e PDR;
- b) Os avisos para apresentação de candidaturas emitidos pelas autoridades de gestão;
- c) As orientações estratégicas relativas à monitorização estratégica, operacional e financeira do Portugal 2020 e dos respetivos PO e PDR, da competência da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC Portugal 2020);
- d) As orientações técnicas aplicáveis de forma transversal aos respetivos PO e PDR, da competência da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. (Agência, I. P.), da Comissão de Coordenação Nacional do FEADER (CCN) e da Comissão de Coordenação do FEAMP (CCF), no âmbito das respetivas competências;
- e) As orientações técnicas, administrativas e financeiras relativas às candidaturas a financiamento, ao seu procedimento de apreciação e ao acompanhamento da execução das operações financiadas, da competência das autoridades de gestão;
- f) As normas e orientações técnicas do âmbito e competência das autoridades de certificação e da entidade pagadora;
- g) As orientações técnicas e normas de procedimento do âmbito e competência do organismo pagador do FEADER;
- h) As orientações para o exercício da atividade de auditoria, da competência da autoridade de auditoria;
- i) As orientações e os instrumentos necessários à aplicação do quadro de desempenho, da competência da CIC Portugal 2020.

3 — Compete à Agência, I. P., adotar as orientações técnicas e de gestão aplicáveis de forma transversal aos PO temáticos, regionais do continente e de assistência técnica, assim como assegurar a sua aplicação pelas autoridades de gestão, designadamente no que respeita à harmonização de procedimentos e de interpretação do regime jurídico aplicável.

4 — Compete às autoridades de gestão do PDR 2020 e do Mar 2020 aprovar as orientações técnicas, aplicáveis de forma transversal ou dirigida a medidas, ações ou tipologias de ação, dos respetivos programas.

5 — As orientações referidas nos números anteriores respeitam estritamente a regra de não transferibilidade de recursos entre diferentes categorias de regiões, prevalecendo a regra de elegibilidade territorial em função do local onde ocorrem as operações ou onde residam os seus beneficiários.

6 — As orientações referidas na alínea e) do n.º 2 são aprovadas após audição:

- a) Da Agência, I. P., quanto aos PO temáticos, aos PO regionais do continente e ao PO de assistência técnica;
- b) Da CCN, quanto ao PDR 2020;
- c) Da CCF, quanto ao Mar 2020.

7 — O documento referido na alínea i) do n.º 2 é aprovado sob proposta da Agência, I. P., ouvidas a CCN e a CCF.

8 — O regime jurídico referido no n.º 1 é disponibilizado pela Agência, I. P., no portal Portugal 2020, em versão permanentemente atualizada e consolidada.

9 — As orientações referidas nos n.ºs 2 a 4 são publicitadas no portal do Portugal 2020 e nas páginas da Internet do órgão de coordenação técnica e da autoridade de gestão respetivas, após registo numerado pelos órgãos de coordenação técnica de cada um dos FEEI».

Alguns elementos de cada programa operacional são aprovados por Decisão de Execução da Comissão Europeia<sup>26</sup>, relegando-se para o direito interno outros aspetos da regulamentação específica de cada programa e que deve possuir os seguintes conteúdos:

«Artigo 5.º

#### **Regulamentação específica**

1 — A regulamentação específica deve incluir quando necessário e aplicável, designadamente:

- a) A identificação do PO ou do PDR, do fundo, do eixo, da prioridade de investimento, da medida, da ação e da tipologia das operações em que se enquadrem os apoios;
- b) A identificação dos objetivos específicos;
- c) A área geográfica da aplicação;
- d) As definições;
- e) Os critérios de elegibilidade das operações;

---

<sup>26</sup> V.g. Decisão de Execução da Comissão, de 16 de dezembro de 2014 (CCI 2014PT16M3OP001) relativa ao apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão, no âmbito do objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego em Portugal, ao programa operacional «Competitividade e Internacionalização» (COMPETE 2020).

- f) A tipologia dos beneficiários;
- g) Os critérios de elegibilidade dos beneficiários;
- h) A forma, os montantes ou os limites dos apoios;
- i) As taxas de financiamento das despesas elegíveis;
- j) As regras de elegibilidade das despesas;
- k) Os critérios de seleção das candidaturas;
- l) A identificação dos indicadores de resultado a alcançar;
- m) As obrigações ou os compromissos específicos dos beneficiários;
- n) As modalidades e os procedimentos para apresentação das candidaturas;
- o) Os procedimentos de análise e decisão das candidaturas;
- p) As modalidades e os procedimentos para apresentação, análise e decisão dos pedidos de pagamento;
- q) As condições de alteração da operação;
- r) As reduções, as revogações e as exclusões, bem como as sanções administrativas aplicáveis;
- s) As garantias ou as condições exigíveis para acautelar a boa execução da operação.

2 — A regulamentação específica a que se refere o número anterior é aprovada:

- a) No caso dos fundos da política de coesão, por deliberação da CIC Portugal 2020, publicada mediante portaria do membro do Governo responsável pela área do desenvolvimento regional, sob proposta das respetivas autoridades de gestão e parecer prévio da Agência, I. P.;
- b) No caso do FEADER e do FEAMP, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da agricultura e do mar, sob proposta da autoridade de gestão do PDR 2020 e do Mar 2020, respetivamente;
- c) No caso dos PO e PDR das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, por diploma próprio dos respetivos governos regionais;
- d) No caso do programa nacional financiado pelo FEAC, por portaria do membro do Governo responsável pela área da segurança social, sob proposta da autoridade de gestão e parecer prévio da Agência, I. P.».

A regulamentação específica incidiu nos quatro programas operacionais temáticos, já enunciados, a saber:

— O *Programa Operacional Competitividade e Internacionalização*<sup>27</sup> (COMPETE 2020);

<sup>27</sup> O Regulamento Específico foi adotado pela Portaria n.º 57-A/2015, 27 de fevereiro, e alterado pela Portaria n.º 181-B/2015, de 19 de junho (v. Declaração de Retificação n.º 30-B/2015, de 26 de junho), pela Portaria n.º 328-A/2015, de 2 de outubro, pela Portaria n.º 211-A/2016, de 2 de agosto, pela Portaria n.º 142/2017, de 20 de abril, pela Portaria n.º 360-A/2017, de 23 de novembro, pela Portaria n.º 217/2018, de 19 de julho, pela Portaria n.º 316/2018, de 10 de dezembro, pela Portaria n.º 140/2020, de 15 de junho, pela Portaria n.º 260/2020, de 5 de novembro, e pela Portaria n.º 72/2021, de 30 de março.

- O *Programa Operacional Inclusão Social e Emprego*<sup>28</sup> (PO – ISE);
- O *Programa Operacional Capital Humano*<sup>29</sup> (POCH);
- O *Programa Operacional Sustentabilidade e Eficácia no Uso dos Recursos*<sup>30</sup> (POSEUR);

O Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, estabelece, ainda, os requisitos de elegibilidade dos beneficiários em ordem a garantir o bom sucesso dos projetos subvencionados:

«Artigo 13.º

### **Critérios de elegibilidade dos beneficiários**

Os beneficiários devem declarar ou comprovar, se para tanto forem notificados, que cumprem, quando aplicável em função da natureza do beneficiário, do apoio ou da medida, a determinar em regulamentação específica, e sem prejuízo de outros previstos na legislação europeia ou na regulamentação específica aplicáveis, os seguintes critérios:

- a) Estarem legalmente constituídos;
- b) Terem a situação tributária e contributiva regularizada perante, respetivamente, a administração fiscal e a segurança social, a verificar até ao momento da assinatura do termo de aceitação, sem prejuízo de em regulamentação específica aplicável ao FEADER e ao FEAMP se definir momento distinto;
- c) Poderem legalmente desenvolver as atividades no território abrangido pelo PO ou PDR e pela tipologia das operações e investimentos a que se candidatam;
- d) Possuírem, ou poderem assegurar até à aprovação da candidatura, os meios técnicos, físicos e financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação;
- e) Terem a situação regularizada em matéria de reposições, no âmbito dos financiamentos dos FEEI;

<sup>28</sup> O Regulamento Específico foi adotado pela Portaria n.º 97-A/2015, 30 de março, e alterado pela Portaria n.º 181-C/2015, de 19 de junho, pela Portaria n.º 265/2016, de 13 de outubro, pela Portaria n.º 211-A/2016, de 2 de agosto, pela Portaria n.º 41/2018, de 21 de fevereiro, pela Portaria n.º 235/2018, de 23 de agosto, pela Portaria n.º 66/2019, de 20 de fevereiro, pela Portaria n.º 140/2020, de 15 de junho, pela Portaria n.º 163/2020, de 1 de julho, e pela Portaria n.º 279/2020, de 7 de dezembro.

<sup>29</sup> O Regulamento Específico foi aprovado pela Portaria n.º 60-C/2015, de 2 de março, e alterado pela Portaria n.º 181-A/2015, de 19 de junho, pela Portaria n.º 190-A/2015, de 26 de junho, pela Portaria n.º 148/2016, de 24 de maio, pela Portaria n.º 311/2016, de 12 de dezembro, pela Portaria n.º 2/2018, de 2 de janeiro, pela Portaria n.º 159/2019, de 24 de maio, e pela Portaria n.º 140/2020, de 15 de junho,

<sup>30</sup> O Regulamento Específico foi adotado pela Portaria n.º 57-B/2015, 27 de fevereiro, e alterado pela Portaria n.º 404-A/2015, de 18 de novembro, pela Portaria n.º 238/2016, de 31 de agosto, pela Portaria n.º 144/2017, de 27 de março, pela Portaria n.º 260/2017, de 23 de agosto, pela Portaria n.º 325/2017, de 27 de outubro, pela Portaria n.º 332/2018, de 24 de dezembro, pela Portaria n.º 140/2020, de 15 de junho, pela Portaria n.º 164/2020, de 2 de julho, e pela Portaria n.º 247/2020, de 19 de outubro.



- f) Apresentarem uma situação económico-financeira equilibrada ou demonstrarem ter capacidade de financiamento da operação;
- g) Não terem apresentado a mesma candidatura, no âmbito da qual ainda esteja a decorrer o processo de decisão ou em que a decisão sobre o pedido de financiamento tenha sido favorável, exceto nas situações em que tenha sido apresentada desistência;
- h) Encontrarem-se, no âmbito do FSE, certificados ou recorrerem a entidades formadoras certificadas, quando tal seja exigível nos termos dos n.ºs 3 a 5 do artigo 12.º;
- i) Não deterem nem terem detido capital numa percentagem superior a 50 %, por si ou pelo seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, ou pelos seus ascendentes e descendentes até ao 1.º grau, bem como por aquele que consigo viva em condições análogas às dos cônjuges, em empresa que não tenha cumprido notificação para devolução de apoios no âmbito de uma operação apoiada por fundos europeus».

Relativamente a inibições e outros condicionamentos que recaem sobre os candidatos, o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, contém um regime especialmente ordenado a garantir a idoneidade dos beneficiários e que passamos a reproduzir:

«Artigo 14.º

#### **Impedimentos e condicionamentos**

1 — Os beneficiários que tenham sido condenados em processo-crime por factos que envolvam disponibilidades financeiras dos FEEI ficam impedidos de aceder ao financiamento público por um período de três anos, a contar do trânsito em julgado da decisão condenatória, salvo se da pena aplicada no âmbito desse processo resultar período superior.

2 — Os beneficiários contra quem tenha sido deduzida acusação em processo-crime pelos factos referidos no número anterior, ou em relação aos quais tenha sido feita participação criminal por factos apurados em processos de controlo ou auditoria movidos pelos órgãos competentes, apenas podem ter acesso a apoios financeiros públicos no âmbito dos FEEI se apresentarem garantia idónea por cada pagamento a efetuar, independentemente da operação a que se reporta, que seja válida até à aprovação do saldo final ou até à reposição dos apoios recebidos, se a ela houver lugar.

3 — A exigência de apresentação da garantia idónea referida no número anterior depende da verificação, pela entidade pagadora competente, da existência de indícios, subjacentes à acusação ou participação criminal, que envolvam um risco de não pagamentos futuros.

4 — Sem prejuízo de outras cominações previstas na legislação europeia e nacional e na regulamentação específica aplicáveis, os beneficiários que recusarem a submissão a um controlo das entidades competentes só podem aceder a apoios dos FEEI nos três anos subsequentes à revogação da decisão de apoio, proferida com fundamento naquele

facto, mediante a apresentação de garantia idónea nos termos previstos no número anterior.

5 — Os beneficiários que tenham sido condenados em processo-crime ou contraordenacional por violação da legislação sobre trabalho de menores ou discriminação no trabalho e emprego, nomeadamente em função do sexo, da deficiência e da existência de risco agravado de saúde, bem como os beneficiários que, nos dois anos anteriores à apresentação da candidatura, tenham sido condenados por despedimento ilícito de grávidas, puérperas ou lactantes, ficam impedidos de aceder a financiamento dos FEEI, por um período de três anos, a contar do trânsito em julgado da decisão condenatória, salvo se da referida decisão resultar período superior.

6 — A Agência, I. P., e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (IFAP, I. P.), mantêm atualizados os sistemas de informação de idoneidade, fiabilidade e dívidas aos fundos da política de coesão, no primeiro caso, e ao FEADER e FEAMP, no segundo caso, referentes às entidades candidatas a apoios ou apoiadas pelos FEEI, dos quais devem constar, inseridos em codificação própria, os factos impeditivos ou condicionadores do acesso a apoios.

7 — As informações referidas no número anterior apenas podem ser utilizadas para a finalidade aí prevista e só são disponibilizadas às autoridades de gestão dos programas operacionais e à autoridade de auditoria, sendo a sua confidencialidade assegurada pela Agência, I. P. pelo IFAP, I. P. e pelas entidades que a ela tiverem acesso no exercício das suas competências, sendo aplicáveis os demais requisitos legais estabelecidos para as bases de dados na Lei n.º 67/98, de 26 de outubro.

8 — As garantias prestadas por força do disposto nos números anteriores podem ser objeto de redução, em sede de execução das mesmas, até ao valor que for apurado no saldo final como sendo o devido a título de reposição e podem ser liberadas ou por reposição dos montantes em causa ou na sequência de ação de controlo realizada pela autoridade de gestão em que se conclua pela inexistência de situações de natureza idêntica ou semelhante às referidas nos n.ºs 2 e 4.

9 — As entidades beneficiárias contra as quais tenha sido feita, nos termos do n.º 2, participação criminal podem, na pendência do processo e na ausência de dedução de acusação em processo-crime, solicitar, em candidaturas diversas daquela onde foram apurados os factos que originaram a participação, um pagamento anual de reembolso, desde que precedido de ação de controlo realizada pela autoridade de gestão que conclua pela inexistência de situações de natureza idêntica ou semelhante às referidas nos n.ºs 2 e 4.

10 — O pagamento referido no número anterior é efetuado com dispensa de prestação da respetiva garantia, ou com liberação da garantia anteriormente prestada, deduzindo-se dele qualquer quantia já recebida.

11 — Sempre que o beneficiário seja uma pessoa coletiva, o disposto nos n.ºs 1 a 5 e 9 é aplicável, com as necessárias adaptações, aos titulares dos órgãos de direção, de administração e de gestão e a outras pessoas que exerçam funções de administração ou gestão.

12 — O disposto nos números anteriores é aplicável ainda que os factos tenham ocorrido em períodos de programação anteriores ao período de programação regulado pelo presente decreto-lei.

13 — Os impedimentos, os condicionamentos e as sanções aplicáveis no âmbito do FEADER e do FEAMP são os previstos no Regulamento (UE) n.º 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, e no Regulamento (UE) n.º 508/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respetivamente, bem como na demais legislação europeia e nacional aplicável».

Trata-se, não, rigorosamente, de *impedimentos*, mas, melhor dizendo, de *inibições* que recaem sobre os candidatos: factos ou circunstâncias presentes e passados que vulneram ou quebram a confiança pública na idoneidade de determinadas pessoas para serem beneficiárias de apoios financeiros da União Europeia e do Estado.

Na verdade, o *impedimento* designa, em rigor, uma norma excecional proibitiva que tem como destinatário o titular de um cargo público ou um trabalhador em funções públicas e que, por motivos de imparcialidade, deve permanecer à margem de determinados procedimentos administrativos por neles ter ou poder vir a ter interesse pessoal, ainda que indireto e não patrimonial<sup>31</sup>.

De acordo com o n.º 1 do artigo 17.º, as «candidaturas são analisadas e selecionadas pelas autoridades de gestão, ou pelas entidades com competência para o efeito, de acordo com os critérios de elegibilidade e de seleção constantes da regulamentação específica e dos avisos para apresentação de candidaturas, por concurso ou por convite».

Por sua vez, os critérios de seleção, nos termos do n.º 2, devem «garantir o alinhamento com os resultados que se pretendem atingir, nomeadamente com os indicadores de resultado do objetivo específico onde se insere a operação, quando aplicável». E mais se determina, no n.º 6, que nos «procedimentos

<sup>31</sup> Sobre o conceito de impedimento no direito administrativo, segundo a doutrina emanada por este corpo consultivo na última década, v. Parecer n.º 25/2019, de 19 de setembro de 2019 (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 181, de 20 de setembro de 2019), Parecer n.º 8/2019, de 7 de fevereiro de 2019 (inérito), Parecer n.º 8/2014, de 25 de junho de 2015 (inérito), Parecer n.º 1/2013, de 17 de janeiro de 2013 (inérito), Parecer n.º 25/2012, de 25 de outubro de 2012 (inérito), Parecer n.º 49/2010, de 13 de outubro de 2011 (inérito), Parecer n.º 11/2010, de 3 de março de 2011 (inérito), Parecer n.º 30/2010, de 30 de setembro, e Parecer Complementar n.º 30/2010, de 16 de dezembro de 2010 (*Diário da República*, 2.ª Série, de 27 de janeiro de 2011).

concurtais, além do mérito absoluto da operação (...), os critérios de seleção são ainda estruturados numa avaliação de mérito relativo, que resulta da comparação do mérito da operação avaliada com o mérito das demais operações candidatas na mesma fase de decisão, com hierarquização final das candidaturas avaliadas».

Prevê-se a possibilidade de as autoridades de gestão ou outras entidades com competência decisória solicitarem a emissão de pareceres aos peritos externos independentes, nos termos previstos no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, relativamente às candidaturas (cf. n.º 9).

O regime da decisão é, nos termos do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, o seguidamente transcrito:

«Artigo 20.º

**Decisão**

1 — A decisão fundamentada sobre as candidaturas é proferida pela autoridade de gestão, no prazo de 60 dias úteis, a contar da data limite para a respetiva apresentação.

2 — O prazo fixado no número anterior não se aplica aos projetos referidos no artigo 18.º, nem aos projetos do regime contratual de investimento.

3 — A decisão sobre as candidaturas pode ser favorável, desfavorável ou favorável mas condicionada à satisfação de determinados requisitos.

4 — O prazo referido no n.º 1 suspende-se quando sejam solicitados ao candidato quaisquer esclarecimentos, informações ou documentos, o que só pode ocorrer por uma vez, ou quando sejam solicitados pareceres a peritos externos independentes dos órgãos de governação.

5 — A decisão é notificada ao beneficiário pela autoridade de gestão, no prazo de cinco dias úteis, a contar da data da sua emissão.

6 — A decisão de aprovação, bem como a respetiva notificação, deve incluir, nomeadamente e quando aplicável, os seguintes elementos:

- a) Os elementos de identificação do beneficiário;
- b) A identificação do PO ou do PDR, do fundo, do eixo, da prioridade de investimento, da medida, da ação ou do objetivo específico da tipologia da operação e dos códigos europeus correspondentes;
- c) A identificação da operação, dos resultados e das realizações acordados;
- d) A descrição sumária da operação, com indicadores de realização e de resultado;
- e) O plano financeiro, com discriminação das rubricas aprovadas e respetivos montantes;
- f) As datas de início e de conclusão da operação;
- g) A identificação das garantias ou condições exigidas para acautelar a boa execução da operação;

- h) O custo total da operação;
- i) O custo elegível da operação, com justificação das diferenças entre o custo total e o custo elegível;
- j) O montante da participação do beneficiário no custo elegível da operação e a respetiva taxa de participação;
- k) O montante anualizado do apoio público e a respetiva taxa de cofinanciamento, com explicitação das fontes de financiamento europeu e nacional;
- l) O plano de reembolsos e as regras aplicáveis a um eventual incumprimento desse plano, no caso de ajudas reembolsáveis;
- m) O prazo para a assinatura e devolução do termo de aceitação ou contrato.

7 — Estão sujeitas a nova decisão das respetivas autoridades de gestão, as alterações aos elementos constantes das alíneas a), b), i), j) e k) do número anterior, sejam as mesmas anteriores ou posteriores à assinatura do termo de aceitação ou à celebração do contrato de financiamento.

8 — As alterações referidas no número anterior, feitas a pedido do beneficiário final, só são concretizadas após anuência explícita da autoridade de gestão, a qual deve integrar o processo da operação.

9 — Sem prejuízo do prazo legalmente previsto para a audiência dos interessados, em caso de apresentação de alegações o prazo previsto no n.º 1 pode ser alargado até 40 dias úteis».

As disposições reproduzidas permitem identificar no termo do procedimento a prática de um ato administrativo (só, por vezes, de um contrato) — o que, a seu tempo, haveremos de retomar.

**II.7.** O Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro, por último, veio definir condições e regras para criar novos sistemas de incentivos, além de ter vindo regular as especificidades no que se refere a sistemas de incentivos às empresas, no respeito pelas regras definidas no Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, quanto aos sistemas de incentivos financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI).

Ao seu abrigo, veio a ser criado o *Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego* (SIZÉ), através da Portaria n.º 105/2017, de 10 de março<sup>32</sup>, com vista à concessão de apoios ao empreendedorismo e à criação de emprego no âmbito das micro e pequenas empresas, mais se definindo as regras aplicáveis aos apoios concedidos a certas operações previstas no Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego.

<sup>32</sup> Alterada pela Portaria n.º 1/2018, de 2 de janeiro, pela Portaria n.º 178/2018, de 20 de junho e pela Portaria n.º 122/2020, de 22 de maio (Medidas excecionais e temporárias dos apoios SIZÉ na resposta à crise de saúde pública – COVID-19).

Perante a situação de pandemia COVID-19, a Portaria n.º 95/2020, de 18 de abril, instituiu o *sistema de incentivos à inovação produtiva no contexto da COVID-19*, o qual visa apoiar as empresas que pretendam estabelecer, reforçar ou reverter as suas capacidades de produção de bens e serviços destinados a combater a pandemia, incluindo a construção e a modernização de instalações de testes e ensaios, e a Portaria n.º 96/2020, de 18 de abril, por seu turno, criou o *Sistema de Incentivos a Atividades de Investigação e Desenvolvimento e ao Investimento em Infraestruturas de Ensaio e Otimização (upscaling) no contexto da COVID-19*.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020, de 20 de novembro, aprovaria um conjunto de medidas de apoio à tesouraria das micro e pequenas empresas, nos setores particularmente afetados pelas medidas de confinamento, de modo a providenciar «pela sua liquidez no mercado e a continuidade da sua atividade económica durante e após o surto pandémico<sup>33</sup>».

Surgiria, pouco depois, o Programa APOIAR<sup>34</sup> (Sistema de Incentivos à Liquidez), inicialmente, com as medidas APOIAR.PT e APOIAR RESTAURAÇÃO, aprovado, precisamente, segundo as condições e regras do Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro.

O financiamento cabe ao programa COMPETE 2020 (cf. n.º 2 do artigo 1.º da Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro) e, progressivamente foi sendo alargado: ora a outras atividades económicas, ora a outras carências com a mesma etiologia: APOIAR RENDAS, APOIAR+SIMPLES.

A autoridade de gestão é, nos termos do n.º 4 do artigo 1.º da referida portaria, a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020), cumprindo-lhe decidir sobre a concessão do incentivo até 31 de dezembro de 2021<sup>35</sup>.

Em seguida, cuidaremos de olhar para a forma jurídica adotada para a *autoridade de gestão*, enquanto órgão ao qual vimos competir a prática a decisão. Essa forma é a de *estrutura de missão*.

---

<sup>33</sup> Nota preambular da Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro.

<sup>34</sup> Cujo regulamento foi aprovado pela Deliberação n.º 36/2020 da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria - CIC Portugal 2020, de 23 de novembro de 2020: Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, alterada pela Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, pela Portaria n.º 69-A/2021, de 24 de março, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2021, de 24 de março.

<sup>35</sup> Redação atribuída pela Portaria n.º 69-A/2021, de 24 de março.

### III — As estruturas de missão.

**III.1.** Ao analisarmos o sistema de governo definido pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, pudemos verificar que, nos termos do n.º 8 do artigo 19.º, as autoridades de gestão «têm a natureza de estrutura de missão e são criadas por resolução do Conselho de Ministros, nos termos do disposto no artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro».

Para melhor captarmos a natureza jurídica e regime das comissões diretivas, enquanto órgãos das autoridades de gestão, importa ter presente em que consistem as *estruturas de missão*, a partir das disposições legais cujo teor se transcreve da citada Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro:

«Artigo 28.º

#### **Estruturas de missão, comissões e grupos de trabalho ou de projeto**

1 — A prossecução de missões temporárias que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes pode ser cometida a estruturas de missão, criadas por resolução do Conselho de Ministros.

2 — As estruturas de missão têm uma duração temporal limitada e objetivos contratualizados e dependem do apoio logístico da Secretaria-geral ou de outro serviço executivo.

3 — A resolução do Conselho de Ministros deve estabelecer obrigatoriamente:

- a) A designação da estrutura de missão;
- b) A identificação da missão;
- c) Os termos e a duração do mandato, com a definição clara dos objetivos a alcançar;
- d) O estatuto dos responsáveis que a compõem;
- e) O número de elementos que deve integrar a estrutura e respetivas funções;
- f) Os encargos orçamentais e respetivo cabimento orçamental.

4 — As estruturas de missão não podem constituir relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado.

5 — Os responsáveis pelas estruturas de missão exercem as respetivas funções em comissão de serviço e podem recorrer à mobilidade geral ou, com respeito pelo disposto no número anterior, recrutar trabalhadores, nos termos da lei e dentro do número fixado na resolução.

6 — A estrutura de missão considera-se automaticamente extinta uma vez decorrido o prazo pelo qual foi constituída, sem prejuízo de o respetivo mandato poder ser prorrogado por resolução do Conselho de Ministros, que deve fundamentar tal decisão referindo, designadamente, o grau de cumprimento dos objetivos iniciais.

7 — Findo o prazo da missão, o responsável elabora relatório da atividade desenvolvida e dos resultados alcançados, a publicar no *site* do Ministério, após aprovação do membro do Governo competente.

8 — A prossecução de missões temporárias que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes pode ainda ser cometida a comissões ou grupos de trabalho ou de projeto, criados por despacho conjunto do ministro ou ministros competentes e do Ministro das Finanças.

9 — É aplicável às comissões e aos grupos de trabalho e de projeto, com as necessárias adaptações, o disposto nos n.ºs 2 a 7.

10 — Os responsáveis das estruturas de missão, das comissões e dos grupos de trabalho ou de projeto são livremente designados e exonerados».

Retomando a Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-B/2014, vemos que ali se cria, entre outras, a estrutura de missão incumbida do *Programa Operacional Regional do Centro*:

«Mapa VII

### **Programa Operacional Regional do Centro**

1 — A autoridade de gestão do Programa Operacional Regional do Centro tem por missão a gestão, o acompanhamento e a execução do programa, de acordo com a legislação europeia e nacional aplicável, e o exercício das competências previstas no Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, designadamente o previsto na alínea d) do n.º 4 do artigo 83.º, no que respeita ao encerramento do programa operacional regional respetivo.

2 — O presidente da comissão diretiva do Programa Operacional Regional do Centro é, por inerência, o presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro), nos termos do n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

3 — Designar, como vogais executivos da comissão diretiva do Programa Operacional Regional do Centro, Jorge Manuel Bastos Brandão e Isabel Damasceno Vieira de Campos Costa, esta última proposta pela Associação Nacional de Municípios Portugueses.

4 — O secretariado técnico do Programa Operacional Regional do Centro integra um máximo de 77 elementos, entre secretários técnicos, técnicos superiores, assistentes técnicos, assistentes operacionais e coordenadores de projeto.

5 — O secretariado técnico do Programa Operacional Regional do Centro pode integrar, em simultâneo, um máximo de quatro equipas de projeto de cariz temporário, lideradas por coordenadores de projeto.

6 — O apoio logístico e administrativo à autoridade de gestão do Programa Operacional Regional do Centro é assegurado pela CCDR Centro».



As estruturas de missão dos POR, como todas as demais unidades orgânicas deste tipo, fazem parte da administração direta do Estado, considerando que o seu regime é, precisamente, o da organização da administração direta do Estado (Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro).

**III.2.** Daqui decorre que tais órgãos não são autoridades administrativas independentes. O Governo exerce poderes hierárquicos sobre a sua atividade.

A partir dos objetivos estipulados no contrato de desempenho, o Governo exerce poderes de direção, em conformidade com a alínea d) do artigo 199.º da Constituição:

«Artigo 199.º

#### **Competência administrativa**

Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas:

[...]

d) *Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma*».

Tais poderes de direção compreendem a dimanação de ordens, instruções ou diretrizes de orientação, como as que são adotadas pela Comissão Interministerial de Coordenação.

Dispõe-se no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que a unidade e eficácia de ação constituem princípios fundamentais da administração direta do Estado e, nos termos do n.º 2, que este se consubstancia «no exercício de poderes hierárquicos, nomeadamente os poderes de direção, substituição e revogação e nas inerentes garantias dos destinatários dos atos praticados no âmbito destes poderes».

Por outro lado, a livre nomeação e exoneração dos responsáveis pelas estruturas de missão (cf. n.º 10 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro) introduz um outro fator de subordinação, ainda que de carácter informal<sup>36</sup>, mas que, nem por isso, deve ser subestimado, na medida em que se constitui uma relação fiduciária pessoal entre quem nomeia e quem é nomeado.

**III.3.** As *estruturas de missão* têm como características fundamentais, por um lado, constituírem órgãos transitórios<sup>37</sup>, e, por outro, encontrarem-se vinculadas à execução de tarefas específicas (missões).

<sup>36</sup> V. PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, I, Ed. Almedina, Coimbra, 2013, p. 198 e seguintes, p. 205 e seguinte.

<sup>37</sup> Apesar da nota de transitoriedade associada a estes órgãos, motivo por que não constam, habitualmente, dos regimes orgânicos de cada ministério, a orgânica do XXII Governo

As suas competências são determinadas, precisamente, segundo estes dois traços.

Assinala RICARDO PEDRO<sup>38</sup>:

«É este carácter temporário que tende a justificar que as *leis orgânicas dos ministérios não façam referência às estruturas de missão* e que, por não integrarem a administração direta comum/tradicional, sejam consideradas como uma estrutura administrativa *ad hoc* ou “*um órgão administrativo ad hoc, não inserido na estrutura orgânica normal dos departamentos ministeriais e de carácter não permanente*”<sup>(X)</sup>».

As unidades ou estruturas de missão permitem satisfazer, por isso, a exigências de *adaptabilidade*, no dizer de JOÃO CAUPERS/ VERA EIRÓ<sup>39</sup>.

Se, como apontam os Autores, as atribuições designam os fins que as pessoas coletivas públicas devem perseguir e as competências representam a divisão orgânica dos poderes adequados ao desempenho das atribuições, «missões são as tarefas desenvolvidas pelos diversos serviços públicos<sup>40</sup>».

#### **IV — A Ministra da Coesão Territorial na orgânica do XXII Governo Constitucional.**

A organização e o funcionamento do atual Governo encontram-se disciplinados pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro<sup>41</sup>.

Assistida pelo corpo de órgãos e serviços que integram a Presidência do Conselho de Ministros (cf. n.º 6 do artigo 13.º), a *Ministra da Coesão Territorial* desempenha as atribuições que conformam esta pasta (cf. alínea q) do artigo 2.º), prevendo-se no n.º 18 do artigo 3.º que seja coadjuvada por dois secretários de Estado: o Secretário de Estado Adjunto e do Desenvolvimento Regional e a Secretária de Estado da Valorização do Interior.

De acordo com o n.º 1 do artigo 12.º, cumpre-lhe, conjuntamente com outros ministros, articular-se com o Ministro de Estado, da Economia e da Transição

---

Constitucional, consignada pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2015, de 3 de dezembro, refere-se, de modo expreso, a três estruturas de missão: a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, a Estrutura de Missão para as Comemorações do V Centenário da Circum-Navegação comandada pelo navegador português Fernão de Magalhães (2019-2022) e a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social.

<sup>38</sup> Estruturas de Missão, em particular, Autoridades de Gestão, in *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e Auxílios Públicos*, Ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 78.

(X) PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo*, I, 4.ª edição, Ed. Giuffrè, Milão, 1995, p. 38.

<sup>39</sup> *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ª edição, Ed. Âncora, Lisboa, 2016, p. 150.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 151.

<sup>41</sup> Na redação do Decreto-Lei n.º 19-B/2020, de 30 de abril, e do Decreto-Lei n.º 27-A/2020, de 19 de junho.

Digital na missão de acompanhamento da execução «das medidas de caráter interministerial de execução do Programa do Governo relativas à transição digital».

De igual modo, nos termos do n.º 2 do artigo 12.º, deve articular-se com a Ministra de Estado e da Presidência nas medidas concernentes à demografia e às desigualdades.

E, bem assim, nos termos do n.º 3, atua em coordenação com o Ministro do Ambiente e da Ação Climática em relação a medidas de prevenção das alterações climáticas negativas.

Na linha da repartição de missões e atribuições, entre os vários ministros do XXII Governo, dispõe-se o seguinte, relativamente à Ministra da Coesão Territorial:

«Artigo 30.º

#### **Coesão Territorial**

1 — A Ministra da Coesão Territorial tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de coesão territorial, de cooperação territorial europeia, de desenvolvimento regional e de valorização do interior, tendo em vista a redução das desigualdades territoriais e o desenvolvimento equilibrado do território, atendendo às especificidades das áreas do país com baixa densidade populacional e aos territórios transfronteiriços.

2 — A Ministra da Coesão Territorial é responsável pelo Programa Valorização do Interior<sup>42</sup> e pelo Programa de Revitalização do Pinhal Interior<sup>43</sup>.

3 — A Ministra da Coesão Territorial exerce a direção sobre as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, em coordenação com a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, no que diz respeito à relação com as autarquias locais, e com o Ministro do Ambiente e da Ação Climática, em matérias de ambiente e ordenamento do território.

4 — A Ministra da Coesão Territorial preside, com faculdade de delegação, à Comissão de Captação de Investimento para o Interior<sup>44</sup>.

5 — A Ministra da Coesão Territorial exerce ainda os poderes que lhe são conferidos pelo n.º 6 do artigo 22.º».

Tal remissão para o n.º 6 do artigo 22.º vale por estabelecer o exercício conjunto de competências com o Ministro do Planeamento relativas à designação de um

<sup>42</sup> Cf. Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018, de 14 de julho de 2018 (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 172, de 6 de setembro de 2018).

<sup>43</sup> Cf. Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2018, de 30 de dezembro de 2017 (*Diário da República*, 1.ª Série, n.º 2, de 3 de janeiro de 2018).

<sup>44</sup> O Programa de Captação de Investimento para o Interior (PC2II) foi criado e encontra-se regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 111/2018, de 11 de dezembro.

vogal das comissões diretivas dos programas operacionais do Norte, do Centro e do Alentejo, investido de funções executivas (cf. n.º 4 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro) e de um vogal, sem funções executivas, para as comissões diretivas dos programas operacionais de Lisboa e do Algarve (cf. n.º 5).

Com especial pertinência para a economia da consulta, devemos, pois, reter que um dos vogais executivos da Comissão Diretiva do POR Centro é designado, conjuntamente, pelo Ministro do Planeamento e pela Ministra da Coesão Territorial.

Por fim, a Ministra da Coesão Territorial exerce as competências não reservadas ao Conselho de Ministros sobre as estruturas ou unidades de missão da sua esfera de atribuições e competências (cf. artigo 37.º).

Sob a sua direção não há, propriamente, um ministério, na aceção tradicional de órgãos e serviços ordenados, verticalmente, sob os poderes de um ministro, enquanto superior hierárquico, nos termos de um regime orgânico próprio.

A descrita organização governativa, como era também a do anterior Governo (XXI) «contraria», nas palavras de NUNO CUNHA ROLO<sup>45</sup>, «a *homologia* (material, orgânica e funcional) entre a composição do Governo e a organização ministerial, ou, mais concretamente, entre respetivos ministros e ministérios».

Algo que o referido Autor<sup>46</sup>, em termos que assentam, de forma acrescida, à orgânica do XXII Governo, desenvolve do seguinte modo:

«Evidencia a preferência por um *modelo departamental*, de cariz competencial, objetivo, estrutural, pluralista, transversal e orgânico, da organização administrativa governamental, em detrimento do modelo ministerial, de cariz formal, subjetivo, personalizado, unitário, vertical e linear, o que significa que o centro, necessidade e lógica da organização baseia-se mais nas matérias e estruturas existentes da administração do que nos ministérios criados e membros do Governo, sobretudo ministros, nomeados. A mudança é suficientemente estruturante para implicar a necessidade de uma reforma (...).

Efetivamente, a lógica de um ministro para o ministério, de um ministério para um ministro ou de um ministro com ministério é refutada pela lei citada em favor de uma lógica mais colaborativa, coordenatória e partilhada assente “na previsão do exercício conjunto ou coordenado de poderes administrativos (de direção, de superintendência e de tutela), que são partilhados por vários membros do Governo em função das suas

<sup>45</sup> *Manual de Administração e Governação Pública*, volume II, Ed. AAFDL, Lisboa, 2020, p. 345.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

áreas de intervenção” (preâmbulo [do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro])».

Além dos poderes conjuntos já referidos, as atribuições do Estado a cargo da Ministra da Coesão Territorial encontram estreita proximidade, em múltiplos aspetos, com as do *Ministro do Planeamento*; motivo por que vale a pena passar em revista as atribuições confiadas a este membro do Governo:

«Artigo 22.º

**Planeamento**

1 — O Ministro do Planeamento tem por missão formular, conduzir e avaliar as estratégias de desenvolvimento económico e social, tendo em conta os objetivos da convergência e da coesão.

2 — O Ministro do Planeamento exerce a direção sobre:

a) A Estrutura de Missão Portugal Inovação Social;

b) O Fundo para a Inovação Social;

c) A Unidade Nacional de Gestão do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu.

3 — O Ministro do Planeamento exerce a superintendência e tutela sobre a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P.

4 — O Ministro do Planeamento coordena a Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria - CIC Portugal 2020, exercendo as competências previstas no n.º 3 do artigo 10.º, no n.º 3 do artigo 23.º e no n.º 16 do artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, bem como a competência prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

5 — O Ministro do Planeamento integra as comissões especializadas da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria - CIC Portugal 2020, previstas no n.º 5 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

6 — *As competências previstas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, são exercidas conjuntamente com a Ministra da Coesão Territorial<sup>47</sup>.*

7 — Compete ao Ministro do Planeamento a definição da estratégia, das prioridades, das orientações, da monitorização, da avaliação e a gestão global e dos programas financiados por fundos europeus, nomeadamente no âmbito da política de coesão da União Europeia.

8 — O Ministro do Planeamento exerce ainda os poderes que lhe são conferidos pelo n.º 6 do artigo 31.º e pelo n.º 7 do artigo 32.º».

O recurso administrativo dos atos da autoridade de gestão (cf. n.º 7 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro) é, como tal, interposto para o

<sup>47</sup> Realce nosso. A disposição refere-se ao poder de, em conjunto com a Ministra da Coesão Territorial, nomear alguns vogais para as comissões diretivas dos programas operacionais.

Ministro do Planeamento que dispõe da faculdade de pedir o parecer da Ministra da Coesão Territorial antes de decidir.

Uma vez que tal recurso é interposto para órgão da mesma pessoa coletiva que, não obstante desprovido de poderes hierárquicos, dispõe, assim, de poderes de supervisão, deve considerar-se recurso administrativo especial, em conformidade com a alínea a) do n.º 1 do artigo 199.º do Código do Procedimento Administrativo.

Por outro lado, se o recurso hierárquico era expressamente interdito pelo n.º 7 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro), e se deixou de o ser por efeito das alterações veiculadas pelo Decreto-Lei n.º 127/2019, de 29 de agosto, não pode excluir-se, sem mais, o recurso hierárquico facultativo para a Ministra da Coesão Territorial, considerando o regime geral desta garantia dos administrados e que, em parte, se transcreve do Código do Procedimento Administrativo:

«Artigo 193.º  
**(Regime geral)**

1 — Sempre que a lei não exclua tal possibilidade, o recurso hierárquico pode ser utilizado para:

- a) Impugnar atos administrativos praticados por órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos;
- b) Reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos, por parte de órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos.

2 — Quando a lei não estabeleça prazo diferente, o recurso hierárquico necessário dos atos administrativos deve ser interposto no prazo de 30 dias e o recurso hierárquico facultativo, no prazo de impugnação contenciosa do ato em causa.

Artigo 194.º  
**(Interposição)**

1 — O recurso é dirigido ao mais elevado superior hierárquico do autor do ato ou da omissão, salvo se a competência para a decisão se encontrar delegada ou subdelegada.

2 — O requerimento de interposição do recurso é apresentado ao autor do ato ou da omissão ou à autoridade a quem seja dirigido, que, neste caso, o remete ao primeiro, no prazo de três dias».

A Ministra da Coesão Territorial integra, igualmente, a Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020 (CIC), relativa ao Acordo de Parceria, o que lhe confere um papel de relevo na escala política da administração dos FEEL, como ressalta das competências de tal órgão colegial:

«Artigo 10.º

**Competências da Comissão Interministerial de Coordenação**

1 — A CIC Portugal 2020 assegura a coerência da aplicação dos FEEI com as orientações estratégicas nacionais e europeias e a sua conformação com os recursos orçamentais nacionais estabelecidos no quadro plurianual de programação orçamental.

2 — Compete à CIC Portugal 2020:

- a) Coordenar a política e a estratégia global do Portugal 2020;
- b) Estabelecer orientações estratégicas relativas à monitorização estratégica, operacional e financeira do Portugal 2020 e respetivos PO e PDR;
- c) Apreciar e aprovar a regulamentação específica de aplicação dos fundos da política de coesão, sob proposta das respetivas autoridades de gestão e parecer prévio do órgão de coordenação técnica previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo seguinte;
- d) Definir as tipologias de operações, investimentos ou ações cuja decisão de aprovação, pela sua dimensão financeira ou pela especial relevância dos seus objetivos, resultados ou efeitos, carecem de homologação pela CIC Portugal 2020, sem prejuízo do disposto na alínea p);
- e) Apreciar e aprovar os relatórios anuais de monitorização estratégica, operacional e financeira do Portugal 2020, referidos na alínea h) do artigo 12.º;
- f) Informar o Conselho de Ministros, através do membro do Governo coordenador, sobre a prossecução das prioridades estratégicas do Portugal 2020, bem como sobre a respetiva execução operacional e financeira, com base nos relatórios anuais referidos na alínea anterior;
- g) Homologar a lista de organismos intermédios dos fundos da política de coesão, bem como as competências neles delegadas, sob proposta das autoridades de gestão e após parecer do órgão de coordenação técnica referido na alínea a) do n.º 3 do artigo seguinte;
- h) Apreciar e aprovar, sob proposta da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (Agência, I.P.), o plano global de avaliação do Portugal 2020, que inclui as avaliações de âmbito estratégico e operacional, referido na alínea k) do artigo 12.º;
- i) Apreciar e aprovar, sob proposta da Agência, I.P., o plano global de comunicação do Portugal 2020, referido na alínea l) do artigo 12.º;
- j) Apreciar os relatórios de auditoria referidos na alínea h) do n.º 1 do artigo 47.º;
- k) Criar as redes de articulação funcional previstas no n.º 2 do artigo 61.º;
- l) Apreciar e aprovar as propostas de revisão e de reprogramação global do Portugal 2020 e dos PO dos fundos da política de coesão;
- m) Apreciar e aprovar, sob proposta da Agência, I.P., e em articulação com os órgãos de coordenação do FEADER e do FEAMP, a proposta de reafectação, a nível nacional, da reserva de desempenho, de acordo com

uma avaliação do desempenho dos diferentes PO e PDR, ponderando os respetivos indicadores de resultado;

n) Apreciar o parecer anual sobre o resultado da aplicação dos FEEI, emitido pelo conselho consultivo da Agência, I.P.;

o) Aprovar o plano de abertura de candidaturas a que se refere o n.º 5 do artigo 19.º, sem prejuízo do disposto na alínea m) do n.º 1 do artigo 31.º, quanto ao FEADER, e na alínea b) do n.º 1 do artigo 33.º, quanto ao FEAMP;

p) Homologar as decisões de aprovação das autoridades de gestão relativas às operações cujo custo total elegível seja superior a 25 milhões de euros, com exceção das decisões das autoridades de gestão dos PO e dos PDR das regiões autónomas;

q) Elaborar e aprovar o respetivo regulamento interno.

3 — As deliberações tomadas pela CIC Portugal 2020 no exercício da competência prevista na alínea c) do número anterior, são adotadas por portaria do membro do Governo responsável pela área do desenvolvimento regional».

Se a coordenação política dos FEEI não compete exclusivamente à Ministra da Coesão Territorial, todavia, em conjunto com o Ministro do Planeamento e com outros membros do Governo, assume um protagonismo visível em tal setor.

As disposições legais vindas de reproduzir revelam um significativo conjunto de poderes de coordenação política que, sem embargo de não dispensarem um nível de coordenação técnica<sup>48</sup> (cf. artigo 11.º e seguintes), conformam a atuação das comissões diretivas a montante e a jusante da seleção e aprovação de candidaturas.

#### **V — As comissões de coordenação e desenvolvimento regional.**

Já pudemos verificar que as funções de presidente da Comissão Diretiva dos POR são desempenhadas pelo presidente da CCDR, territorialmente competente.

Veremos que compete, ainda, às CCDR prestar apoio à estrutura de missão do POR respetivo.

As cinco CCDR integram, atualmente, a Presidência do Conselho de Ministros e encontram-se sob a direção da Ministra da Coesão Territorial. Por sua vez, albergam as estruturas de missão dos respetivos programas operacionais regionais.

Trata-se de um conjunto de órgãos da administração direta desconcentrada do Estado com sólida implantação e um importante papel a vários níveis.

---

<sup>48</sup> Designadamente, através da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.



**V.1.** Tais órgãos da administração direta desconcentrada remontam ao Decreto-Lei n.º 48 905, de 11 de março de 1969, o qual, para efeitos de planeamento, criou regiões e sub-regiões no território metropolitano, sem prejuízo do distrito e dos respetivos órgãos nem da divisão do território metropolitano em províncias e ilhas adjacentes.

Na linha do III Plano de Fomento, cujas bases tinham sido aprovadas pela Lei n.º 2133, de 20 de dezembro de 1967, esboçava-se a necessidade de uma estrutura orgânica desconcentrada que permitisse incrementar medidas de fomento adequadas às necessidades coletivas de âmbito territorial acima do município e do distrito.

Cada região de planeamento disporia de uma *comissão consultiva*, nos termos do artigo 4.º do referido Decreto-Lei n.º 48 905, de 11 de março de 1969, assumindo atribuições do Estado e dotada das seguintes competências:

«Art. 5.º — Para o desempenho daquelas atribuições, compete às comissões consultivas regionais:

- a) Proceder a estudos preparatórios para a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, podendo, para esse efeito, utilizar trabalhos já elaborados e solicitar o apoio dos serviços técnicos locais, designadamente das comissões consultivas regionais urbanísticas do Ministério das Obras Públicas e das comissões técnicas regionais do Ministério da Economia e das comissões ou outros órgãos criados pelas autarquias locais nos termos do § único do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 46909, de 19 de março de 1966;
- b) Pronunciar-se sobre os limites da região e das suas sub-regiões que melhor satisfaçam os interesses e objetivos do planeamento regional;
- c) Pronunciar-se sobre as diversas fases do plano de desenvolvimento da região e sobre a definição dos meios de ação regional necessários à sua execução;
- d) Dar parecer, quando lhes seja solicitado, sobre a concessão pelo Governo de subvenções, empréstimos ou quaisquer outros benefícios a atividades já em exercício na área ou a implantar na mesma, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento económico-social da região;
- e) Pronunciar-se sobre os mais assuntos para que seja pedido o seu parecer pelos órgãos competentes, a nível nacional, em matéria de planeamento económico e social;
- f) Exercer quaisquer outras funções que legalmente lhe sejam cometidas».

O presidente de cada comissão consultiva regional seria «nomeado pelo Presidente do Conselho, ouvido o Conselho de Ministros para os Assuntos

Económicos, de entre cidadãos portugueses no pleno gozo dos direitos civis e políticos» que residissem na área da região, aí gozassem de reconhecido prestígio e possuíssem «conhecimento qualificado dos seus problemas económicos e sociais» (cf. artigo 11.º, n.º 1). O cargo era incompatível com o desempenho de funções de magistratura administrativa (cf. n.º 2) nomeadamente de governador civil ou de presidente de câmara municipal. A designação dos vogais competiria às juntas distritais (cf. artigo 13.º, n.º 1).

**V.2.** Antes mesmo da aprovação da Constituição de 1976, seriam extintas as comissões de planeamento dos Açores e da Madeira, através do Decreto-Lei n.º 100/76 e do Decreto-Lei n.º 101/76, ambos de 3 de fevereiro.

No continente, perduraram sem alterações significativas até à publicação do Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro<sup>49</sup>, o qual extinguiu as comissões existentes, criando, no seu lugar, cinco *comissões de coordenação regional*, principalmente incumbidas de prestarem apoio aos municípios.

Teriam a natureza de órgãos externos do Ministério da Administração Interna (cf. artigo 1.º, n.º 1), vindo, mais tarde, a transitar para outros ministérios, ao sabor das frequentes mutações na organização administrativa do Estado.

**V.3.** Com o Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, as *comissões de coordenação regionais* e as *direções regionais do ambiente e do ordenamento do território* seriam fundidas e criadas, então, as *comissões de coordenação e desenvolvimento regional*, no âmbito do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Foi-lhes confiado um conjunto ainda mais avultado de atribuições, para cujo desempenho se reforçaram poderes no ordenamento do território e se conferiram competências em matéria de ambiente, além de cometido um importante papel relativo aos fundos europeus vocacionados para o desenvolvimento regional, nomeadamente na execução do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA 2000/2006) e do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN 2007/2013).

Após várias modificações<sup>50</sup>, tal regime veio a ser substituído pelo do Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de abril, com base nas razões enunciadas no preâmbulo respetivo:

---

<sup>49</sup> Viria ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 338/81, de 10 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 224/2001, de 9 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de maio, e, por fim, revogado globalmente pelo Decreto-Lei 104/2003, de 23 de maio.

<sup>50</sup> Decreto-Lei n.º 117/2004, de 18 de maio, Decreto-Lei n.º 215-A/2007, de 3 de setembro, Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de abril, e Decreto-Lei n.º 114/2005, de 13 de julho.

«No quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objetivos do Programa do Governo no tocante à modernização administrativa e à melhoria da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, importa concretizar o esforço de racionalização estrutural consagrado no Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), avançando na definição dos modelos organizacionais dos serviços que integram a respetiva estrutura.

[...]

As CCDR são serviços periféricos da administração direta do Estado, no âmbito do MAOTDR, com funções de administração desconcentrada, dotados de autonomia administrativa e financeira, incumbidos de executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação, promover a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

O presente decreto-lei é assim o resultado do processo de reestruturação dos organismos do MAOTDR de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro, dotando as CCDR da estrutura e das competências necessárias à prossecução dos seus fins».

A composição orgânica seria definida no artigo 5.º: cada comissão disporia de um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes, um fiscal único, um conselho de coordenação intersectorial e um conselho regional.

A primeira das competências do presidente seria justamente a de «exercer as funções de gestão do programa operacional regional, nomeadamente superintendendo a respetiva estrutura de apoio técnico, nos termos previstos em legislação específica sobre a matéria» (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º), logo secundada pela participação «nos órgãos e mecanismos de governação da política de coesão da União Europeia em Portugal (cf. alínea b)), pela representação do «membro do Governo responsável pela área do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional perante serviços ou autoridades regionais e locais quando para tal [fosse] mandatado» (cf. alínea c)), pela representação para «outorgar, em nome da CCDR ou em nome do Estado quando para tal [fosse] mandatado, contratos ou outros acordos que interessem à prossecução das suas atribuições» (cf. alínea d)) e pelo exercício, «por inerência,

[de] funções de administração em associações constituídas para a prossecução de finalidades no âmbito das atribuições da CCDR (cf. alínea e)).

**V.4.** O XIX Governo Constitucional (2011/15) imprimiu nova configuração orgânica às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, pouco depois de a Lei Orgânica n.º 1/2011 e o Decreto-Lei n.º 114/2011, ambos de 30 de novembro, terem transferido as competências dos governadores civis para outros órgãos desconcentrados do Estado e para as administrações municipais<sup>51</sup>.

Assim, o Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro<sup>52</sup>, reviu, de novo, o regime destas estruturas, enquanto «serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira (cf. n.º 1 do artigo 1.º).

Das atribuições estaduais a prosseguir, salientamos a de «assegurar o cumprimento das responsabilidades de gestão que lhes sejam confiadas no âmbito da política de coesão da União Europeia em Portugal» (cf. alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º).

Relativamente às competências do presidente de cada CCDR, dispõe-se o seguinte<sup>53</sup>:

«Artigo 4.º  
**Presidente**

1 — Sem prejuízo das competências que lhe sejam conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, compete ao presidente da CCDR:

- a) *Exercer as funções de gestão do programa operacional regional, nomeadamente superintendendo a respetiva estrutura de apoio técnico, nos termos da lei;*
- b) *Participar nos órgãos e mecanismos de governação da política de coesão e de outras políticas da União Europeia, nos termos da lei;*
- c) *Presidir ao conselho de coordenação intersectorial;*

2 — Compete ainda ao presidente da CCDR Norte no âmbito das atribuições previstas no n.º 2 do artigo 3.º:

- a) *Promover a articulação e coordenação entre as entidades envolvidas nos diversos domínios de ação relativos à «Paisagem Cultural Evolutiva e Viva do Alto Douro Vinhateiro», no sentido de assegurar a coerência, complementaridade e eficiência das intervenções;*

<sup>51</sup> Sobre tal transferência, v. JORGE MIRANDA, in *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 837.

<sup>52</sup> Conheceu, até ao presente momento, alterações por via do Decreto-Lei n.º 68/2014, de 8 de maio, do Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro, do Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho, e da Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto.

<sup>53</sup> Realce nosso (em itálico) dos segmentos dispositivos mais relevantes para a consulta.

b) Assegurar a articulação com a Comissão Nacional da UNESCO relativamente à «Paisagem Cultural Evolutiva e Viva do Alto Douro Vinhateiro»;

c) Promover a audição e consulta de entidades envolvidas nos diversos domínios de ação;

d) Apresentar propostas de planos de ação, relatórios da execução e avaliação das ações desenvolvidas.

3 — Os vice-presidentes exercem as competências que lhe sejam delegadas ou subdelegadas pelo presidente, devendo este identificar a quem compete substituí-lo nas suas faltas e impedimentos».

De acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º, o presidente de cada comissão exerce «as funções de gestão do programa operacional regional, nomeadamente superintendendo a respetiva estrutura de apoio técnico, nos termos da lei», além de, nos termos da alínea b), cumprir-lhe «participar nos órgãos e mecanismos de governação da política de coesão e de outras políticas da União Europeia».

Resulta de tais normas que a inerência é de funções e não, em rigor, orgânica. As competências do presidente, em matéria de gestão do POR, são exercidas como as demais, ou seja, sob a direção da Ministra da Coesão Territorial, em tudo o que não for reservado à Comissão Interministerial e ao seu presidente, o Ministro do Planeamento.

Não ocorre, por conseguinte, uma separação rígida entre as funções exercidas pelo presidente da CCDR, enquanto tal, e como presidente da comissão diretiva do programa operacional da mesma região.

Além disso, o presidente da CCDR é incumbido de «participar nos órgãos e mecanismos de governação da política de coesão e outras políticas da União Europeia, nos termos da lei» (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º).

**V.5.** Com as alterações levadas a efeito pelo Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho, e pela Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto, seria introduzido um procedimento eleitoral para designação do presidente e dos vice-presidentes, o que conferiu natureza política aos cargos.

Assim, o presidente passou a ser eleito por um colégio eleitoral que, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º-B, integra os presidentes das câmaras e das assembleias municipais, todos os vereadores (com ou sem pelouro) e os deputados municipais (tanto os que são diretamente eleitos, como também os que o são por inerência, enquanto presidentes das juntas de freguesia).

No entanto, é ao Conselho de Ministros que compete, em definitivo, a nomeação dos presidentes das CCDR (cf. n.º 1 do artigo 3.º-A).

As cinco CCDR passaram a integrar a orgânica da Presidência do Conselho de Ministros com as alterações introduzidas no Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro<sup>54</sup>, pelo Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 agosto, a par do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. e do Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional.

A redação da pertinente disposição da lei orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, depois de tal modificação, é a seguinte:

«Artigo 4.º

**Administração direta do Estado**

1 — Integram a administração direta do Estado, no âmbito da PCM, os seguintes serviços centrais:

- a) [*Revogada*];
- b) A Secretaria-Geral;
- c) O Gabinete Nacional de Segurança;
- d) O Centro Jurídico;
- e) A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;
- f) A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
- g) A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo;
- h) A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- i) A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve».

A criação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., também integrada na Presidência do Conselho de Ministros (cf. Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro<sup>55</sup>) levou à extinção do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P., e da estrutura de missão do Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. desempenha, fundamentalmente, tarefas de coordenação técnica no âmbito do sistema.

<sup>54</sup> Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, cuja redação, além de modificada pelo Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto, foi consecutivamente alterada pelo Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 167-A/2013, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro.

<sup>55</sup> Conheceu alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 249-A/2015, de 9 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 27/2017, de 10 de março, pelo Decreto-Lei n.º 31/2019, de 1 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro.

As estruturas de missão criadas para os programas operacionais regionais integram as respetivas CCDR.

Assim, cada CCDR é constituída por três estruturas:

- A estrutura nuclear<sup>56</sup>,
- A estrutura flexível<sup>57</sup>,
- A Estrutura de Missão associada ao respetivo Programa Operacional Regional, em conformidade com a citada Resolução de Conselho de Ministros n.º 73-B/2014.

## **VI — Do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho: impedimentos e inibições.**

**VI.1.** Perante a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a Ministra da Coesão Territorial, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º, encontra-se sob o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório (cf. artigo 1.º).

As funções de membro do Governo são exercidas em regime de exclusividade (cf. n.º 1 do artigo 6.º) e incompatíveis com outras quaisquer funções profissionais remuneradas, ou não, e com a investidura em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos com algumas das exceções consignadas pelo n.º 2 do artigo 6.º.

Como titular de cargo político, a Ministra da Coesão Territorial encontra-se impedida de servir de árbitra ou perita num qualquer processo em que o Estado ou outra pessoa coletiva pública sejam partes (cf. n.º 1 do artigo 9.º).

E, por o cargo político ser de âmbito nacional (cf. n.º 2), a titular não pode participar em nenhum procedimento de contratação pública (cf. alínea a)), nem intervir como consultora, especialista, técnica ou mediadora, por qualquer modo, em atos relacionados com procedimentos de contratação pública (cf. alínea b)).

Impedimento que se estende às sociedades em que, porventura, exerça funções de gestão ou seja detentora de capital social, segundo uma de duas hipóteses (>

<sup>56</sup> Cf. Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril.

<sup>57</sup> Para a CCDR Centro, cf. Despacho n.º 16 709/2007, de 29 de junho, in *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 146, de 31 de julho de 2007. Para a CCDR Norte, cf. Despacho n.º 17 802, de 24 de maio, in *Diário da República*, 2.ª Série, de 13 de agosto de 2007. Para a CCDR Lisboa e Vale do Tejo, cf. Despacho n.º 12166, de 11 de maio, in *Diário da República*, 2.ª Série, de 19 de junho de 2007. Para a CCDR Alentejo, cf. Despacho n.º 14484/2007, de 31 de maio, in *Diário da República*, 2.ª Série, de 6 de julho de 2007. Para a CCCDR Algarve, cf. Despacho n.º 10934/2018, de 27 de dezembro, in *Diário da República*, 2.ª série, de 23 de novembro de 2018.

10% ou > € 50 000, 00), ainda que os limiares da participação sejam obtidos por acumulação com as participações do cônjuge ou unido de facto, de ascendente, descendente ou colateral até ao 2.º grau (n.º 3).

Já o cônjuge ou quem viva em união de facto com titular de cargo político só não pode participar — por si ou por interposta sociedade — em *procedimentos de contratação pública* «desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular» (cf. n.º 4 do artigo 9.º).

Encontra-se, nos termos da lei, inibido, sob pena de nulidade do ato de adjudicação (cf. artigo 12.º), o que confirmaremos pela análise das disposições globalmente arrumadas sob a epígrafe *Impedimentos*:

«Artigo 9.º

### **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 % do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a € 50 000,00, 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 % ou cujo valor seja superior a € 50 000,00.

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.º 2 a 4 é aplicável ainda relativamente aos procedimentos de contratação:

- 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 % ou de € 50 000,00, 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 % ou de valor inferior a € 50 000,00.

11 — O disposto no presente artigo é aplicável às sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais».

Os impedimentos concernentes à contratação pública, no caso dos titulares de cargos políticos ou de outros altos cargos públicos de âmbito nacional mostram-se absolutos, de acordo com o disposto no n.º 2.

**VI.2.** Há, contudo, uma diferença não despreciable relativamente à inibição que recai sobre os cônjuges dos membros do Governo e que radica na menção à

pessoa coletiva e aos órgãos em que se encontram investidos o ministro ou secretário de Estado, consoante o caso (cf. n.º 4).

Se o titular de cargo político não pode participar em procedimento algum de contratação pública, já o seu cônjuge pode fazê-lo desde que o procedimento seja desencadeado por órgão de diferente pessoa coletiva. Diferente em relação à pessoa coletiva pública a cujo serviço se encontra o titular do cargo político em questão.

No já citado Parecer n.º 25/2019, de 19 de setembro de 2019, este Conselho Consultivo entendeu ser necessário reduzir teleologicamente o alcance do enunciado na alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto<sup>58</sup>, de modo a não inibir certo parente de titular de cargo político de participar em contratos públicos cujos procedimentos se mostrassem completamente alheios à pessoa coletiva pública em que o titular de órgão ou cargo exerce funções.

A *ratio* da inibição estaria em contemplar os órgãos e serviços que se encontrassem sob poderes hierárquicos, de superintendência ou tutela de mérito do titular do cargo político em questão, motivo por que a redução conforme à teleologia do preceito foi sustentada por este corpo consultivo.

A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, veio determinar que o cônjuge não pode participar em procedimentos de contratação pública, nem por si nem através de sociedade em que exerça funções de gestão ou seja detentor de capital social, segundo uma de duas hipóteses (> 10% ou > € 50 000, 00), mesmo que tal participação só atinja tais limiares quando acrescida à do cônjuge, unido de facto, ascendente, descendente ou colateral até ao 2.º grau (n.º 3 do artigo 9.º). De qualquer forma, nos termos do n.º 4 do artigo 9.º, a inibição circunscreve-se à pessoa coletiva pública integrada pelo órgão a cujo titular se aplica o n.º 2.

Destarte, o cônjuge de membro do Governo da República pode, por exemplo, contratar com uma região autónoma, uma vez que se trata de pessoa coletiva pública absolutamente distinta do Estado.

---

<sup>58</sup> A Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, conheceu alterações introduzidas, consecutivamente, pelas Leis n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, n.º 28/95, de 18 de agosto, n.º 12/96, de 18 de abril, n.º 42/96, de 31 de agosto, Lei n.º 12/98, de 24 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março e, por último, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro. Assinala-se o facto de que a Lei n.º 64/94, de 26 de agosto, ainda se encontrava em vigor, ao tempo da emissão do parecer citado. Pese embora tenha sido revogada pelo artigo 24.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o novo regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, de harmonia com o seu artigo 26.º, entraria em vigor apenas no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República.

De igual modo, é-lhe permitido contratar com autarquias locais. A inibição de contratar exorbitaria o elemento literal de uma norma que optou por empregar um critério formal: o da pessoa coletiva a que pertencem o órgão ou os órgãos que desencadeiam o procedimento de contratação.

Critério formal que vai longe, no caso do Estado, em face da extrema multiplicidade e heterogeneidade dos seus órgãos, mas que também pode manifestar-se redutor, se pensarmos, por exemplo, nos serviços personalizados do Estado que, não obstante disporem de personalidade jurídica, encontram-se, por vezes, sob intensa superintendência e tutela de mérito do Governo.

**VI.3.** O que dizer, no entanto, dos *ministérios* ou — como é o caso da Ministra da Coesão Territorial — do conjunto de órgãos e serviços que se encontram sob a sua dependência hierárquica?

Ter-se-á subestimado a circunstância de tais dicastérios não disporem de personalidade jurídica. Não são mais do que «os departamentos da administração central do Estado dirigidos pelos Ministros respetivos (-)», como ensina DIOGO FREITAS DO AMARAL<sup>59</sup>.

Como tal, a pessoa coletiva pública é, em rigor, sempre o Estado, quer se trate do Primeiro-Ministro, de órgãos e serviços dependentes do Ministro da Educação, do Ministro da Defesa Nacional ou sob a dependência funcional da Ministra da Coesão Territorial.

Já não assim quando se trate de um município, de uma universidade pública, de uma fundação de direito público, de uma ordem profissional ou de um instituto público, pois, não obstante a maior ou menor autonomia em relação ao Estado, (i.e., aos poderes administrativos e políticos dos órgãos do Estado, em especial, do Governo), tais entidades ostentam atribuições próprias e personalidade jurídica.

Sucedem, porém, que a complexidade do Estado justifica uma repartição de atribuições por entre os diversos ministros, de tal modo que a incompetência que atinja um ato de certo Ministro por ingerência nas atribuições dos seus pares no Governo é tratada, não como *incompetência relativa* ou apenas *interorgânica*, mas como *incompetência absoluta*, por falta de atribuições<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> *Curso de Direito Administrativo*, I, 4.ª edição (com a colaboração de LUÍS FÁBRICA, JORGE PEREIRA DA SILVA, TIAGO MACIEIRINHA) Ed. Almedina, Coimbra, 2015, p. 239.

<sup>60</sup> Acerca da distinção, v., por todos, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, I, 10.ª ed., 2.ª Reimpressão, Liv. Almedina, Coimbra, 1982, p. 499 e seguinte. A respeito da projeção

Até porque os ministros, em princípio, dispõem, entre si, de competências semelhantes, como pode observar-se na orgânica do XXII Governo:

«Artigo 9.º

**Competência das/os ministras/os**

1 — As/Os ministras/os possuem a competência própria que a lei lhes atribui e a competência que, nos termos da lei, lhes seja delegada pelo Conselho de Ministros ou pelo Primeiro-Ministro.

2 — A Ministra de Estado e da Presidência exerce, ainda, as competências conferidas no título II do presente decreto-lei, podendo delegá-las no Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros.

3 — As/Os ministras/os podem delegar nas/os secretárias/os de Estado que os coadjuvam, com faculdade de subdelegação, a competência relativa aos serviços, organismos, entidades e estruturas deles dependentes.

4 — As/Os ministras/os podem delegar nas/os secretárias/os-gerais dos respetivos ministérios as competências relativas à prática dos atos necessários à adoção dos instrumentos de mobilidade ou à celebração dos contratos previstos na lei, relativos ao exercício de funções de apoio técnico e administrativo nos respetivos gabinetes, bem como para autorizar a realização de despesas por conta do orçamento do respetivo gabinete, até ao limite previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na sua redação atual».

Os ministros possuem competências próprias sensivelmente iguais ou semelhantes, mas com relação a atribuições diferenciadas, ficcionando-se para cada ministério uma personalidade jurídica que, na verdade, só impropriamente pode assim ser designada.

Aquilo que JOÃO CAUPERS e VERA EIRÓ<sup>61</sup> explicam do seguinte modo:

«Em regra, os diferentes órgãos de uma pessoa coletiva dispõem de competências diversas para prosseguir atribuições idênticas; no caso da pessoa coletiva Estado, porém, por força da multiplicidade e heterogeneidade dos fins prosseguidos, os membros do seu órgão máximo, os ministros, dispõem de competências idênticas para prosseguir atribuições diversas».

De harmonia com tal ficção jurídica — de repartição das atribuições do Estado por ministérios — o Código do Procedimento Administrativo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 161.º, trata por igual os atos estranhos às atribuições dos ministérios e

---

entre as duas manifestações da incompetência no CPA, v. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, I, Ed. Almedina, Coimbra, 2016, p. 439 e seguintes.

<sup>61</sup> Obra citada, p. 151.

os atos estranhos às atribuições de pessoas coletivas de direito público, distintas entre si. Num e noutro caso, o ato praticado sobre atribuições alheias é nulo.

**VI.4.** Por outro lado, o Código do Processo nos Tribunais Administrativos<sup>62</sup> reconhece *personalidade judiciária* a cada um dos ministérios.

Algo que se tornaria inequívoco por via do aditamento operado através do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, em preceito com o seguinte teor:

«Artigo 8.º-A

**(Personalidade e capacidade judiciárias)**

[...]

3 — Para além dos demais casos de extensão da personalidade judiciária estabelecidos na lei processual civil, os ministérios e os órgãos da Administração Pública têm personalidade judiciária correspondente à legitimidade ativa e passiva que lhes é conferida pelo presente Código.

[...]».

A legitimidade passiva não é do órgão autor do ato — como acontecia no recurso contencioso de anulação — mas nem sempre é da pessoa coletiva Estado:

«Artigo 10.º

**Legitimidade passiva**

(...)

2 — Nos processos intentados contra entidades públicas, parte demandada é a pessoa coletiva de direito público, salvo nos processos contra o Estado ou as Regiões Autónomas que se reportem à ação ou omissão de órgãos integrados nos respetivos ministérios ou secretarias regionais, em que parte demandada é o ministério ou ministérios, ou a secretaria ou secretarias regionais, a cujos órgãos sejam imputáveis os atos praticados ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os atos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos.

(...)

4 — O disposto nos n.ºs 2 e 3 não obsta a que se considere regularmente proposta a ação quando na petição tenha sido indicado como parte demandada um órgão pertencente à pessoa coletiva de direito público, ao ministério ou à secretaria regional que devem ser demandados.

5 — Quando, na situação prevista no número anterior, a citação for feita no órgão indicado na petição, considera-se citada a pessoa coletiva, o ministério ou a secretaria regional a que o órgão pertence.

(...)

---

<sup>62</sup> Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (Cf. Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 4 de junho) e consecutivamente alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pela Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 214-/2015, de 2 de outubro, pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio (cuja entrada em vigor goza da *vacatio legis* de 30 dias).

7 — Quando o pedido principal deva ser deduzido contra um Ministério, este também tem legitimidade passiva em relação aos pedidos que com aquele sejam cumulados.

(...)».

Em acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de maio de 2016<sup>63</sup>, dá-se conta, com muita clareza, do paradigma instituído pelo n.º 2 do artigo 10.º do CPTA e reforçado pelo artigo 8.º-A, já reproduzidos:

I — O artigo 10.º n.º 2 do CPTA, ao atribuir personalidade judiciária implícita aos ministérios, pelo facto de determinar que são as entidades a demandar, não está a retirar qualquer personalidade judiciária ao Estado mas apenas a retirar-lhe a legitimidade para ser demandado.

II — O Estado, enquanto tal, tem personalidade jurídica, e por inerência personalidade judiciária, apenas carecendo de legitimidade enquanto réu no âmbito de litígios relativos a atos ou omissões praticados pelos respetivos órgãos dos seus ministérios, isto é, face à posição que ocupa na concreta relação processual».

De modo constante, a jurisdição administrativa tem entendido, por outro lado, que as estruturas de missão pertencem à administração direta do Estado e que, estando em causa a impugnação de um ato praticado pela autoridade de gestão de um programa operacional deve ser demandado o ministério em que se integra; não o Estado (v.g. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, 2.º Juízo, de 28 de maio de 2015<sup>64</sup>, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, 1.º Juízo, de 17 de novembro de 2017<sup>65</sup>).

Sem prejuízo dos sucessivos modelos de administração dos fundos europeus, não perderam atualidade algumas conclusões recenseadas pelo Pleno do Supremo Tribunal Administrativo (CA), em acórdão de 4 de junho de 2003<sup>66</sup>:

«I — O encarregado de missão fica na dependência hierárquica do ministro (ou seu delegado) junto do qual serve, não sendo necessária previsão legal expressa dessa relação, designadamente na lei orgânica do respetivo ministério.

II — Os gestores de programas no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio têm o estatuto de encarregado de missão, nada havendo no regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 94/99, de 19 de abril, que afaste o princípio hierárquico.

<sup>63</sup> 1.ª Secção, Proc. 1080/15.

<sup>64</sup> Proc. 12072/15.

<sup>65</sup> Proc. 00261/16.

<sup>66</sup> Recurso n.º 48235.

III — São próprias, não exclusivas, as competências atribuídas ao Gestor do Programa Pessoa pelo Decreto Regulamentar n.º 15/96, de 23 de novembro».

**VI.5.** Dispomos, assim, de algum conforto, com base quer no CPA, quer no CPTA, para, no caso do Estado, sustentar uma interpretação restritiva do conceito de pessoa coletiva, no contexto do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, de modo a limitar as inibições que recaiam sobre o cônjuge, ao ministério em que opera o titular de cargo político.

Só, porém, se não fosse possível descortinar um ministério.

E, na verdade, a Ministra da Coesão Territorial, sem embargo do apoio que lhe presta a Presidência do Conselho de Ministros e não obstante haver órgãos — como as comissões de coordenação e desenvolvimento regional — que se encontram sob a sua direção, não dispõe de um ministério próprio.

Consideram MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA<sup>67</sup>, em comentário ao n.º 2 do artigo 10.º do CPTA que «a referência do preceito ao ministério parece dever incluir a Presidência do Conselho de Ministros, que poderá servir como centro de imputação dos atos e comportamentos, designadamente, do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro e dos membros do Governo na dependência direta do Primeiro-Ministro».

O problema subsiste, uma vez que a Ministra da Coesão Territorial, assim como alguns outros membros do Governo desprovidos de ministérios, possuem um estatuto verdadeiramente atípico<sup>68</sup>, por não dependerem diretamente do Primeiro-Ministro nem se encontrarem organicamente integrados na Presidência do Conselho de Ministros, sem prejuízo do apoio que esta lhes deve facultar.

O regime orgânico da Presidência do Conselho de Ministros<sup>69</sup> consigna no artigo 1.º que se trata do «departamento central do Governo que tem por missão prestar apoio ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos demais

<sup>67</sup> *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª edição, Ed. Almedina, Coimbra, 2017, p. 110.

<sup>68</sup> Realidade diferente é a dos ministros sem pasta. Com efeito, nos governos provisórios da III República, encontramos ministros sem pasta, mas que não tinham órgãos nem serviços funcionalmente dependentes da sua direção hierárquica. Assim, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 273/74, de 15 de maio, que aprovou a orgânica do I Governo Provisório, dispunha poderem «ser designados Ministros sem pasta, até ao limite de quatro, a quem serão confiadas as atribuições referidas no artigo 14.º, n.º 5, da Lei Constitucional n.º 3/74» (cf. n.º 2 do artigo 1.º).

<sup>69</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, com as alterações mencionadas supra.

membros do Governo aí integrados organicamente e promover a coordenação interministerial dos diversos departamentos governamentais».

O posicionamento institucional atípico da Ministra da Coesão Territorial, não integrada na Presidência do Conselho de Ministros, permite, contudo, identificar, *por analogia*, um ministério (*em sentido material*) no conjunto dos órgãos que se encontram sob a sua dependência hierárquica, mesmo que, para determinados efeitos, os poderes hierárquicos sejam exercidos, conjuntamente, com outros membros do Governo.

Pese embora a organização interna do XXII Governo tenha optado deliberadamente por não estabelecer uma correspondência entre ministros e ministérios, é possível que o legislador não se tenha dado conta das implicações colaterais de uma tal opção.

Por isso, ao nível interpretativo do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, parece razoável, em abstrato, restringir o âmbito de inibição do cônjuge ou do consorte de facto ao conjunto de órgãos e serviços que, para este efeito, deve ser equiparado a um ministério e, logo, a uma pessoa coletiva.

Todavia, mesmo ficcionando um ministério em sentido material sobre os órgãos e serviços dependentes da Ministra da Coesão Territorial, é justamente em relação a tais órgãos e serviços que o cônjuge deste membro do Governo se encontra inibido de participar em procedimentos de contratação pública. Órgãos e serviços com relação aos quais a Ministra da Coesão Territorial exerce poderes de direção.

E, ainda, que esses poderes fossem de outra natureza, a inibição subsistiria. É que, contrariamente ao sustentado na informação que acompanha o pedido de consulta, o n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, dispensa uma relação hierárquica entre o titular do cargo político e os órgãos da pessoa coletiva com os quais se encontra inibido o seu cônjuge de contratar.

A inibição não só pretende obstar a que o titular desvie o exercício do poder em proveito do cônjuge, como também terá em vista prevenir decisões influenciadas por temor reverencial e que comprometam a imparcialidade na contratação pública.

E pretende evitar, outrossim, que se criem suspeitas de parcialidade diáfana ou enviesada, apesar da compressão que se produz na esfera jurídica dos cônjuges dos titulares de cargos políticos, em especial na sua liberdade de iniciativa económica, protegida constitucionalmente (cf. n.º 1 do artigo 61.º da Constituição).



Uma vez que as comissões diretivas dos POR fazem parte do acervo de órgãos diretamente vinculados à Ministra da Coesão Territorial, não é relevante que o presidente de tais órgãos o seja, apenas por inerência; por inerência do cargo de presidente da respetiva comissão de coordenação e desenvolvimento regional.

As estruturas de missão — recordemo-lo — são parte da administração direta do Estado. Tanto quanto as comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Ainda que ambos os órgãos (presidente da CCDR e presidente da comissão diretiva) tivessem diferentes titulares, a inibição conjugal decorrente do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, teria de se aplicar por igual.

## **VII — Inerência e competência exclusiva.**

**VII.1.** A *inerência* é, nas palavras de JORGE MIRANDA<sup>70</sup>, «a atribuição a alguém da titularidade ou do exercício de um cargo por virtude da titularidade de outro cargo».

PAULO OTERO<sup>71</sup>, ao cuidar das exceções ao princípio constitucional da proibição de acumulação de funções públicas (cf. n.º 4 do artigo 269.º da Constituição), distingue as situações de inerência das situações de *competência acumulada*.

Ocorre inerência «sempre que alguém, pela circunstância de ser titular de um cargo público ocupa também, por determinação normativa, um outro cargo público», ocorrendo «uma acumulação de funções públicas.

Diferente é a acumulação de competências e que acontece quando, por exemplo, um mesmo ministro é incumbido de dois ministérios. Neste caso, trata-se de «dois tipos diferentes de competência<sup>72</sup>» ou, melhor dizendo, no caso do Governo, de diferentes pastas ou feixes de atribuições.

A despeito do que vem sustentado na informação que acompanha o pedido de parecer, a inerência não constitui, propriamente, um instrumento de separação de poderes. É, antes, um mecanismo de interdependência.

Tão-pouco podemos dizer que a inerência constitui um modo de designação por mero efeito da ordem jurídica, independentemente do papel da vontade — como

<sup>70</sup> *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V (*Atividade Constitucional do Estado*), 4.ª edição, Ed. Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Ed., 2010, p. 65, nota (3).

<sup>71</sup> *Direito Constitucional Português*, vol. II (*Organização do Poder Político*), Ed. Almedina, Coimbra, 2010, p. 112 e seguinte.

<sup>72</sup> P. 113.

sustenta JORGE BACELAR GOUVEIA<sup>73</sup> — de par com o sorteio, a rotação, a antiguidade ou a hereditariedade e contrariamente à eleição, à nomeação, à cooptação, à investidura revolucionária ou à aclamação.

É que, por detrás da inerência, encontra-se uma eleição ou uma nomeação e nada impede que a escolha do titular a designar seja motivada, não tanto pelo cargo do qual resulta a inerência, mas principalmente em função do cargo a exercer como inerente ao primeiro. Por outras palavras, o presidente da CCDR pode ser escolhido, a título principal, em função das suas aptidões para desempenhar as funções de gestão dos programas associados aos FEEI.

Em todo o caso, apesar da indicação expressa da inerência no n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, já vimos que o regime jurídico das CCDR aponta para a inerência de funções e não dos cargos (alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro).

As ordens e instruções que o titular de um certo órgão acolhe do superior hierárquico projetam-se, em maior ou menor escala, no desempenho das competências que exerce como titular do cargo inerente.

A razão de ser da inerência encontra-se aqui, precisamente. Tem em vista alcançar uma sintonia de decisões por meio da contitularidade de dois órgãos cujas competências dizem respeito às mesmas atribuições ou a atribuições com estreita afinidade, o que a distingue da referida acumulação accidental de funções.

A união entre órgãos é real e não apenas pessoal ou accidental, a partir do momento em que a investidura do titular de certo cargo decorre automaticamente da prévia nomeação como titular de outro cargo. A contitularidade foi prevista de antemão e é necessária. Não se trata apenas da eventualidade de o titular de um cargo ser designado para exercer, em acumulação, as funções de outro cargo.

Trata-se de uma forma de coordenação interorgânica, à semelhança de outros casos previstos na Constituição e na lei<sup>74</sup>:

— Determinados membros do Conselho de Estado, são-no por inerência, como o Primeiro-Ministro, os presidentes dos governos regionais ou o Provedor de Justiça (cf. artigo 142.º da Constituição);

<sup>73</sup> *Manual de Direito Constitucional*, II (*Direito Constitucional Português*), 6.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2016, p. 1066.

<sup>74</sup> Acerca da inerência como modo de investidura na condição de titular de um órgão, v. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, I, Ed. Almedina, Coimbra, 2019, p. 591.

— Os presidentes das juntas de freguesia, por inerência, exercem o mandato de deputados à assembleia municipal (cf. artigo 251.º da Constituição e artigo 42.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

Ambos os casos correspondem a uma forma de inerência: de titularidade.

Contudo, a inerência pode ser apenas de exercício, como observa JORGE MIRANDA<sup>75</sup> a respeito da substituição ou interinidade do cargo de Presidente da República pelo Presidente da Assembleia da República (cf. artigo 132.º, n.º 1, da Constituição) e até pode mostrar-se sucessiva, como ocorre com os anteriores presidentes da República na composição do Conselho de Estado (cf. alínea f) do artigo 142.º).

**VII.2.** O que mais importa reter é que a inerência, enquanto modo de designação do titular de um órgão, à partida, não traz consigo nenhum estatuto de imunidade em face a poderes hierárquicos, de superintendência ou de tutela.

Por si, não garante independência nem competência exclusiva ao titular do cargo designado por inerência, principalmente, se as atribuições forem alinhadas na mesma estrutura.

*Competência exclusiva* não é o mesmo que *competência independente*.

Segundo o ensino de DIOGO FREITAS DO AMARAL<sup>76</sup>, o subalterno, ao exercer uma competência exclusiva «por que não é órgão independente, (...) pode vir a receber do seu superior uma ordem de revogação do ato praticado».

Na vigência do anterior Código do Procedimento Administrativo<sup>77</sup>, pareciam confrontar-se, por um lado, o n.º 1 do artigo 142.º, no sentido da falta de competência do superior hierárquico para revogar atos praticados pelo subalterno no exercício de poderes próprios exclusivos, e, por outro, o n.º 1 do artigo 174.º que, em caso de recurso hierárquico, apenas subtraía ao primeiro as faculdades de modificação ou substituição<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Obra citada, p. 68.

<sup>76</sup> *Curso de Direito Administrativo*, I, 4.ª edição (com a colaboração de LUÍS FÁBRICA, JORGE PEREIRA DA SILVA, TIAGO MACIEIRINHA) Ed. Almedina, Coimbra, 2015, p. 647. No mesmo sentido, cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, Ed. Lex, Lisboa, 1999, p. 189.

<sup>77</sup> Referimo-nos ao Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

<sup>78</sup> Acerca das várias posições recenseadas na doutrina, v., por todos, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ PEDRO COSTA GONÇALVES/ J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Comentado*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 1998, p. 686 e p. 793 e seguinte.

Discutia-se, pois, a maior ou menor extensão dos poderes do superior hierárquico em relação às competências exclusivas do subalterno, sem nunca pôr em causa, contudo, a quebra da hierarquia e do poder de direção.

O Código do Procedimento Administrativo de 2015 não apenas trouxe consigo a distinção entre revogação e anulação, no lugar do tradicional binómio revogação por inconveniência e revogação por ilegalidade, como também modulou os poderes do superior hierárquico no tocante aos atos do subalterno<sup>79</sup>.

Assim, ao passo que a revogação de atos administrativos pelo superior hierárquico se confronta com a competência exclusiva do subalterno (cf. n.º 2 do artigo 169.º), a anulação ignora essa reserva: «Os atos administrativos podem objeto de anulação administrativa pelo órgão que os praticou e pelo superior hierárquico» (cf. n.º 3).

Algo que, a propósito do recurso hierárquico, surge reiterado e, porventura, mais claro, ainda:

«Artigo 197.º  
**(Decisão)**

1 — O órgão competente para conhecer do recurso pode, salvas as exceções previstas na lei, confirmar ou anular o ato recorrido *e, se a competência do autor do ato recorrido não for exclusiva, pode também revogá-lo, modificá-lo ou substituí-lo, ainda que em sentido desfavorável ao recorrente*<sup>80</sup>.

2 — O órgão competente para conhecer do recurso não fica obrigado à proposta de pronúncia do autor do ato ou da omissão, e deve respeitar, na fundamentação da decisão que venha a tomar, quando não opte por aquela proposta, os requisitos previstos no artigo 153.º.

3 — O órgão competente para decidir o recurso pode, se for caso disso, anular, no todo ou em parte, o procedimento administrativo e determinar a realização de nova instrução ou de diligências complementares.

4 — No caso de ter havido incumprimento do dever de decisão, o órgão competente para decidir o recurso pode substituir-se ao órgão omissor na prática desse ato, *se a competência não for exclusiva deste*<sup>81</sup>, ou ordenar a prática do ato ilegalmente omitido.

Queremos com isto dizer que a competência exclusiva de um órgão encontra-se muito longe da competência independente. Basta que o órgão se encontre sob o

<sup>79</sup> PAULO OTERO faz notar que o CPA entrado em vigor em 2015 reforçou o princípio da «atribuição legal da mesma competência a uma pluralidade de órgãos» ou da excecionalidade da competência exclusiva (*Direito do Procedimento Administrativo*, I, citado, p. 457).

<sup>80</sup> Realce nosso (itálico).

<sup>81</sup> Idem.

poder de direção de outro órgão — presumindo-se uma relação hierárquica entre ambos — para que, além da obediência devida às ordens e instruções do primeiro, nada possa opor à anulação administrativa que o mesmo pratique: por iniciativa oficiosa ou na decisão de recurso hierárquico.

Aquilo que falta ao superior hierárquico, ao ser confrontado com a competência exclusiva do subalterno, são os chamados poderes de supervisão e de substituição.

Acrescem, ainda, o poder de livre exoneração que vimos recair sobre os responsáveis das estruturas de missão, de acordo com o n.º 10 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

*Independente* é, antes, a competência que um órgão exerce «sem sujeição a orientação, instrução ou diretriz externa e ainda sem submissão a revisão, controlo preventivo ou sucessivo por um outro órgão» (PEDRO COSTA GONÇALVES<sup>82</sup>). Ainda que no seio da mesma pessoa coletiva pública, como observa ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ<sup>83</sup>, indicando, como exemplo, as relações dos ministros entre si.

Dito isto, a alegada exclusividade da competência da comissão diretiva de um programa operacional e do seu presidente em nada afasta a inibição que recai sobre o cônjuge do titular de cargo político de participar em procedimentos de contratação pública desencadeados por órgão do mesmo ministério ou da mesma pessoa coletiva pública em cujo ápice se encontra, precisamente, o titular do cargo político em questão.

O que, pelo contrário, já nos suscita as maiores dúvidas é saber se a obtenção de um apoio veiculado pelos FEEL deve ser considerado *contratação pública*, na eventualidade de depararmos com um *ato administrativo* de subvenção e não de um *contrato*.

## **VIII — Da contratação pública e dos apoios financeiros concedidos por programas operacionais.**

**VIII.1.** À primeira vista, porém, dando-se o caso de os apoios serem atribuídos por ato administrativo, pouco se alteraria, uma vez que o *Código dos Contratos*

<sup>82</sup> *Manual de Direito Administrativo*, I, citado, p. 676.

<sup>83</sup> *Casos Práticos de Direito Administrativo (textos e casos práticos resolvidos)*, 3.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2019, p. 177.

*Públicos*<sup>84</sup> determina a equivalência de tratamento do ato administrativo (ou equiparado), praticado por entidade adjudicante e que confira vantagens ou benefícios, no lugar da celebração de contrato:

«Artigo 1.º

**Âmbito**

1 — O presente Código estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

2 — O regime da contratação pública estabelecido na parte II é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação.

3 — *O presente Código é igualmente aplicável, com as necessárias adaptações, aos procedimentos destinados à atribuição unilateral, pelas entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º, de quaisquer vantagens ou benefícios, através de ato administrativo ou equiparado, em substituição da celebração de um contrato público*<sup>85</sup>.

4 — *(Revogado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto).*

5 — A parte III do presente Código contém o regime substantivo aplicável à execução, modificação e extinção das relações contratuais administrativas».

O n.º 3 trata, pois, ainda, de contratação pública, pelo menos, em sentido amplo. Sugere a aplicação da Parte II, ao referir-se aos procedimentos, o que basta, já que não é a Parte III (regime substantivo aplicável à execução, modificação e extinção das relações contratuais administrativas) que serve de timbre ao conceito de contratação pública<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (cf. Declaração de Retificação 18-A/2008, de 28 de março) e, consecutivamente 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 (Cf. Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro, e Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro) e pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio. A Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, empreende numerosas alterações ao Código dos Contratos Públicos. Desconsiderámos o seu teor, visto só iniciar vigência 30 dias após a sua publicação (cf. artigo 28.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio).

<sup>85</sup> Realce nosso (itálico).

<sup>86</sup> A Parte III aplica-se apenas aos contratos administrativos. Não, a todos os contratos públicos, nomeadamente àqueles que constituam contratos de direito privado, apesar de um direito privado administrativo, considerando que o n.º 2 do artigo 202.º do CPA determina a prevalência das normas do Código que concretizem preceitos constitucionais e dos princípios gerais da atividade administrativa.

Todavia, o mesmo Código exclui do âmbito de aplicação da Parte II os «contratos cujo objeto principal consista na atribuição, por qualquer das entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 2.º, de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza», nos termos da alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º.

Algo que vale para alguns contratos públicos substituídos por atos administrativos (ou equiparados) que atribuam quaisquer vantagens ou benefícios<sup>87</sup>.

Analisemos a disposição referida no seu contexto sistemático mais próximo:

«Artigo 5.º

### **Contratação excluída**

1 — A parte II não é aplicável à formação de contratos cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação.

2 — O disposto no número anterior abrange, designadamente, os acordos ou outros instrumentos jurídicos que organizem a transferência ou delegação de poderes e responsabilidades pela execução de missões públicas entre entidades adjudicantes ou agrupamentos de entidades adjudicantes, e que não prevejam uma remuneração.

3 — *(Revogado pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 julho).*

4 — Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 11.º, a parte II não é igualmente aplicável à formação dos seguintes contratos:

a) Contratos que devam ser celebrados com uma entidade, que seja ela própria uma entidade adjudicante, em virtude de esta beneficiar de um direito exclusivo de prestar o serviço a adquirir, desde que a atribuição desse direito exclusivo seja compatível com as normas e os princípios constitucionais e comunitários aplicáveis;

b) *(Revogada).*

c) *Contratos cujo objeto principal consista na atribuição, por qualquer das entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 2.º, de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza*<sup>88</sup>;

d) Contratos de sociedade cujo capital social se destine a ser exclusivamente detido pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 2.º;

e) Contratos de aquisição de serviços financeiros relativos à emissão, compra, venda ou transferência de valores mobiliários ou outros

<sup>87</sup> Contra, LUIZ CABRAL DE MONCADA, para quem a exclusão operada pela alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º do CCP possui o mesmo âmbito da norma contida no n.º 3 do artigo 1.º (*O Contrato Administrativo e a Autoridade da Administração*, Quid Juris, Sociedade Editora, Lisboa, 2021, p. 336 e seguinte, nota (224).

<sup>88</sup> Realce nosso (itálico).

instrumentos financeiros, na aceção da Diretiva n.º 2004/39/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, e respetivos serviços auxiliares, bem como os contratos a celebrar em execução das políticas monetária, cambial ou de gestão de reservas e os de aquisição de serviços de carácter financeiro pelo Banco de Portugal e operações realizadas com o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e com o Mecanismo Europeu de Estabilidade;

f) Contratos de aquisição de serviços financeiros de emissão e gestão de dívida pública e de gestão da tesouraria do Estado;

g) Contratos celebrados entre entidades adjudicantes e centrais de compras públicas para a prestação de serviços de compras centralizadas;

h) Contratos celebrados ao abrigo do disposto no regime jurídico dos contratos públicos no domínio da defesa e da segurança, designadamente do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro;

i) Contratos que, nos termos da lei, sejam declarados secretos ou cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança, bem como quando os interesses essenciais de defesa e segurança do Estado o exigirem;

j) Contratos de aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento, exceto os contratos de investigação e desenvolvimento com os códigos CPV 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 e 73430000-5 em que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições:

i) Os resultados destinam-se exclusivamente à entidade adjudicante, para utilização no exercício da sua própria atividade;

ii) O serviço prestado é integralmente remunerado pela entidade adjudicante

5 — *(Revogado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto).*

6 — *(Revogado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto).*

7 — *(Revogado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto).*

8 — A parte II não é aplicável aos contratos celebrados pelas entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º, e pelo Banco de Portugal, que não abrangem prestações típicas da empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, locação e aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços».

Ao excluir da Parte II a formação dos contratos públicos de subvenção<sup>89</sup>, excluem-se, conseqüentemente, os atos administrativos a que se refere o n.º 3 do artigo 1.º, ou melhor, a necessidade de sujeitar a formação destes ao procedimento de contratação pública e às necessárias adaptações<sup>90</sup>, no pressuposto de haver atos administrativos que, aqui, possam ou devam substituir contratos públicos.

<sup>89</sup> O que não afasta a aplicação da Parte III às vicissitudes modificativas e extintivas nem a aspetos relevantíssimos da execução dos contratos.

<sup>90</sup> Não os exclui, porém, da aplicação da Parte III, se for caso disso.



**VIII.2.** Antes de mais, cumpre dissipar dúvidas que pudessem surgir da circunstância de o preceito em questão referir apenas as entidades adjudicantes enunciadas no n.º 1 do artigo 2.º do Código. Tal não significa, *a contrario sensu*, que a exclusão deixe de fora as demais entidades adjudicantes: as do n.º 2 do artigo 2.º. Estas entidades adjudicantes, já de antemão, estariam fora do âmbito da Parte II do CCP.

Observam, a este propósito, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA<sup>91</sup>:

«Não deixe o leitor enganar-se por essa restrição subjetiva da norma, pensando que, se for outra entidade adjudicante, uma do artigo 2.º, n.º 1 ou do artigo 7.º, n.º 1, a atribuição destes subsídios e subvenções já estaria sujeita ao regime da contratação pública do CCP — quando a verdade é que, no que a tais entidades adjudicantes diz respeito, esse regime só se aplica aos contratos abrangidos pelos artigos 6.º, n.º 2, e 11.º, n.ºs 1 e 3, nos quais não se incluem os referidos subsídios e subvenções.

Daí que ao legislador bastasse mencionar nesta alínea c) do artigo 5.º, n.º 4, as entidades adjudicantes do artigo 2.º, n.º 1».

Para MARK KIRKBY<sup>92</sup>, a não aplicação da Parte II do CCP aos atos e contratos atributivos de subvenções das demais entidades adjudicantes (cf. n.º 2 do artigo 2.º) é «uma decorrência do facto de, para estas entidades, a Parte II do CCP não se afirmar (ou pelo menos não se afirmar tão intensamente) como um diploma geralmente aplicável à sua atividade de contratação pública, mas antes como um diploma geralmente aplicável apenas a um elenco restrito de contratos — os *contratos diretivos* (...) —, elenco esse que não integra os contratos e atos atributivos de subvenções, tal como não integra tantas outras *factispecies* contratuais».

**VIII.3.** Passemos à razão de ser da exclusão dos contratos de subvenção e ao que esta significa, antes de tomarmos posição sobre se tal fator os subtrai, derradeiramente, ao conceito de contratação pública.

Entende GONÇALO GUERRA TAVARES<sup>93</sup> que a exclusão operada pela alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º já resultaria do n.º 1, «dado que esses contratos não

<sup>91</sup> *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública* (colaboração de MIGUEL NEIVA DE OLIVEIRA), Ed. Almedina, Reimpressão da 1.ª edição (2011), Coimbra, 2016, p. 156.

<sup>92</sup> Atos administrativos sujeitos a procedimentos adjudicatórios de contratação pública – o artigo 1.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 4 (janeiro-abril 2012), p. 134.

<sup>93</sup> *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Ed. Almedina, Coimbra, 2019, p. 92.

pressupõem manifestamente um apelo à concorrência do mercado». Considera tratar-se de contratos celebrados *intuitu personae*<sup>94</sup>. São contratos de atribuição com fins de intervenção económica, em que o beneficiário atua no lugar da Administração Pública por se encontrar em melhores condições de alcançar certos objetivos de fomento.

É também por se encontrar ausente o pressuposto concorrencial que PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ<sup>95</sup> entende a exclusão:

«Sendo a atribuição de subsídios e subvenções presidida por considerações de interesse público que escapam a uma lógica concorrencial, é inexequível a subordinação da escolha do seu beneficiário a uma adjudicação num procedimento pré-contratual. Ainda que tal subsídio ou subvenção seja plasmado num contrato, o respetivo procedimento de formação não pode, por natureza, submeter-se à lógica intrínseca ao regime da contratação pública. É claro que a decisão de atribuição do subsídio ou subvenção não pode ser guiada por critérios discriminatórios, devendo concretizar-se através de processos que garantem a imparcialidade do decisor – ainda submetidos a um procedimento de direito público (-). Mas essa tramitação não deixa de ser estranha à contratação pública e não se pauta por procedimentos de natureza concorrencial».

De acordo com MIGUEL ASSIS RAIMUNDO<sup>96</sup>, a exclusão deve-se a que, «em tais contratos, o respetivo centro não é a satisfação de interesses económicos específicos da entidade adjudicante, mas sim *o fornecimento, “ a fundo perdido”, de meios que permitem a uma determinada organização levar a cabo fins que lhe são próprios e que são concebidos como valiosos pela entidade contratante*».

E, a respeito dos contratos de fomento ou de investimento, acrescenta<sup>97</sup>:

«Pode dizer-se que nestes casos o interesse público contratual reside nos efeitos sistémicos positivos (na coesão social e territorial, na promoção do emprego, na sustentabilidade dos esquemas de segurança social, no aumento da produção e das exportações) que a execução do investimento previsto no contrato permite: não há, portanto, um interesse económico direto da entidade pública na operação contratual. O interesse económico revela-se, também, muitas vezes (embora isso não seja decisivo) na *iniciativa* para a celebração do contrato: ora, (...) não

<sup>94</sup> Idem, p. 56.

<sup>95</sup> *Direito da Contratação Pública, I*, Ed. AAFDL, Lisboa, 2020, p. 220.

<sup>96</sup> *A Formação dos Contratos Públicos — uma concorrência ajustada ao interesse público*, Ed. AAFDL, Lisboa, 2013, p. 624.

<sup>97</sup> Idem, p. 625.

é normalmente a entidade pública que tem a iniciativa de ir junto dos agentes económicos convidando-os a celebrar este tipo de contrato».

Ao invés, PEDRO COSTA GONÇALVES<sup>98</sup> chega a admitir que tais contratos pudessem, *de lege ferenda*, submeter-se à Parte II do CCP:

«Numa outra lógica, estes contratos também se poderiam considerar abrangidos pelo facto de envolverem uma despesa pública (...).

Acaba, no entanto, por concluir que não é assim<sup>99</sup>:

«O contrato pelo qual uma entidade adjudicante financia uma finalidade de interesse geral (v.g. atividade artística ou cultural) e que não prevê a realização ou organização de eventos específicos ou a produção de resultados que correspondam à satisfação de um interesse próprio da entidade adjudicante é um contrato de subsídio ou de subvenção».

Já, a ser estipulada uma contrapartida, em sentido próprio, da parte do beneficiário, estaríamos em face de uma aquisição de serviços ou de uma concessão de serviço público e, como tal, regressados aos pressupostos de subordinação à Parte II do Código.

**VIII.4.** Apesar de o n.º 3 do artigo 1.º determinar a aplicação do CCP «com as necessárias adaptações, aos procedimentos destinados à atribuição unilateral, pelas entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º, de quaisquer vantagens ou benefícios, através de ato administrativo ou equiparado, em substituição de um contrato público», a referida exclusão vem afastar a aplicação da Parte II, sem deixar de apontar vinculações que, não obstante, devem conformar os contratos excluídos e os procedimentos concernentes à sua formação:

«Artigo 5.º-B

#### **Regime da contratação excluída**

1 — A celebração dos contratos a que se referem os artigos 5.º e 5.º-A fica sujeita aos princípios gerais da atividade administrativa, bem como, com as devidas adaptações face à natureza do contrato, aos princípios gerais da contratação pública previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A, devendo sempre ser feita menção à norma que fundamenta a não aplicação da parte II ao contrato em causa.

2 — Os contratos com objeto passível de ato administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos ficam sujeitos às normas constantes do Código do Procedimento Administrativo, com as necessárias adaptações».

<sup>98</sup> *Direito dos Contratos Públicos*, 4.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2020, p. 312.

<sup>99</sup> *Idem*.

Embora contratos e atos administrativos que atribuem subsídios ou subvenções não se encontrem submetidos à Parte II do CCP, devemos, ainda assim, interrogar-nos sobre se podem ser considerados *contratação pública*, no que toca a delimitar o alcance dos impedimentos e inibições que a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, consagrou no artigo 9.º.

Os contratos, sim. Os atos administrativos, não.

Para se falar, com um mínimo de rigor, de contratação pública, é preciso, ao menos, haver um contrato, ainda que, como lembra MARIA JOÃO ESTORNINHO<sup>100</sup>, a expressão contratação pública designe «o universo dos procedimentos de formação dos contratos públicos» e não tanto o contrato público, em si.

Antes ainda da publicação do CCP, explicava a Autora<sup>101</sup>:

«O *contrato público* é, antes de mais, *contrato* (...).

Desde logo, importa ter presente a distinção entre o *contrato público* e os atos e os *negócios jurídicos unilaterais* (-). Mesmo que nestes o conteúdo tenha sido, em alguma medida, previamente negociado ou mesmo que a produção dos seus efeitos dependa da aceitação de outrem, ainda assim, trata-se de atos unilaterais da Administração, cujos efeitos jurídicos resultam da estatuição ou da declaração emitida pela Administração. Na verdade, o momento constitutivo, no qual se verifica a perfeição do ato, ficando ele apto a produzir efeitos jurídicos, depende apenas da declaração da Administração. Pelo contrário, o contrato público, como contrato, é um acordo de vontades, resultando os efeitos jurídicos que ele produz necessariamente do encontro ou da fusão das declarações de vontade das partes que são, ambas, imprescindíveis (-).

Na verdade, no contrato, a manifestação de vontade da outra parte não se traduz numa mera participação externa, mas antes numa verdadeira *condição de existência jurídica* do contrato. Pelo contrário, no caso, por exemplo, de um ato administrativo carecido de consentimento ou colaboração do particular, a produção do efeito jurídico continua a ser da responsabilidade exclusiva da Administração, sendo a declaração do particular (requerimento ou aceitação do ato), pese embora indispensável, mera *condição de eficácia* ou de *validade do ato*».

<sup>100</sup> *Curso de Direito dos Contratos Públicos (para uma contratação pública sustentável)*, Ed. Almedina, Coimbra, 2014, P. 345.

<sup>101</sup> *Direito Europeu dos Contratos Públicos — um olhar português...*, Ed. Almedina, Coimbra, 2006, p. 309 e seguinte.

Faz notar com acutilância MIGUEL ASSIS RAIMUNDO<sup>102</sup> que, mesmo os atos administrativos ou equiparados, a que o n.º 3 do artigo 1.º do CCP manda aplicar a Parte II, têm «ínsita uma certa ideia de *contratualidade* ou *consenso*, já que os atos administrativos que aí se referem são praticados “em substituição da celebração de um contrato público”».

Quer isto dizer que o n.º 3 do artigo 1.º está longe de alcançar todo e qualquer ato administrativo por mais vantajoso ou benéfico que se revele para o destinatário. É necessário que seja (e possa ser) praticado no lugar da celebração de um contrato público<sup>103</sup>.

Se o ato administrativo que atribui uma subvenção está fora da contratação pública, é preciso não perder de vista que tal juízo deve-se à natureza e regime do ato administrativo; não à exclusão de certos contratos pelo CCP.

O conceito de contratação pública tanto abarca os contratos submetidos ao CCP, inclusivamente dos setores especiais, como também os contratos excluídos, desde que o adjudicante possua natureza pública, se encontre sob um regime de direito público ou pertença a um setor especial que tenha escapado ao Código.

Reduzir a contratação pública aos contratos cuja formação obedece à Parte II do CCP constituiria uma operação arbitrária e um excessivo formalismo, como seria, pior ainda, circunscrever o âmbito objetivo da contratação pública ao universo dos contratos relevantes para o direito da União Europeia, designadamente aqueles que são contemplados pelas Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, todas de 26 de fevereiro de 2014.

O que o conceito de contratação pública já não abrange, porém, é o conjunto dos atos administrativos, cujo procedimento de formação é repudiado pelo CCP, como acontece com os atos que atribuem subsídios ou subvenções de qualquer natureza, usando a expressão da alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º.

Sucedo que é, justamente, o caso da generalidade das subvenções atribuídas ao abrigo dos FEEI.

---

<sup>102</sup> *A Formação dos Contratos Públicos...*, obra citada, p. 607. Considera o Autor que uma noção ampla de contrato que compreenda atuações unilaterais da Administração Pública sujeitas a acordo do particular, que criem «obrigações judicialmente exigíveis para as partes que os outorgam» (p. 622) não corresponde necessariamente à noção de contrato público. «É ainda preciso, para que tal aconteça, que esse contrato (i) *sirva interesses da entidade adjudicante*, que (ii) *tenha conteúdo económico* e que (iii) *seja suscetível de atribuição a mais do que uma entidade*» (p. 623).

<sup>103</sup> Por exemplo, em situação de estado de necessidade administrativo (cf. n.º 2 do artigo 3.º do CPA).

## **IX — Subvenções custeadas pelos FEEI: ato e contrato administrativo.**

Teremos oportunidade de confirmar que, segundo o Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro, a aprovação de projetos no âmbito dos FEEI é, não sem algumas relevantes exceções, praticada por ato administrativo em total convergência com o conceito legal firmado no Código do Procedimento Administrativo:

«Artigo 148.º

### **Conceito de ato administrativo**

Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta».

**IX.1.** A atribuição ou recusa deliberadas pela autoridade de gestão correspondem ao conceito matricial de ato administrativo.

Recordemos que, de acordo com o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, é proferida uma decisão «favorável, desfavorável ou favorável mas condicionada à satisfação de determinados requisitos» (cf. n.º 3), no termo de 60 dias depois de esgotado o prazo de apresentação das candidaturas (cf. n.º 1).

Decisão que é notificada ao beneficiário pela autoridade de gestão, no prazo de cinco dias úteis, a contar da data da sua emissão (cf. n.º 5) e em cujo teor será rigorosamente definido o objeto e conteúdo do ato, os termos, condições e reserva de revogação (cf. n.º 6). Não há lugar a margens de negociação, salvo quanto a eventuais alterações que o beneficiário sugira e em aspetos relativamente aos quais a lei o preveja (cf. n.º 7).

Este mesmo ato administrativo — a ser favorável — encontra-se, tal como os atos de nomeação em funções públicas, sujeito a aceitação pelo beneficiário e só se a lei o prever será celebrado um contrato, no seu lugar:

«Artigo 21.º

### **Aceitação da decisão**

1 — A aceitação da decisão de aprovação da candidatura é feita mediante assinatura do termo de aceitação ou através da celebração de contrato entre a entidade competente para o efeito e o beneficiário, quando a regulamentação específica assim o preveja.

2 — A decisão de aprovação caduca caso não seja submetido ou assinado o termo de aceitação ou outorgado o contrato, no prazo máximo de 30 dias úteis, a contar da data da notificação da decisão, salvo

motivo justificado, não imputável ao beneficiário e aceite pela autoridade de gestão.

3 — Com a assinatura do termo de aceitação ou com a celebração do contrato, os titulares dos órgãos de direção, de administração ou de gestão e outras pessoas que exerçam funções de administração ou de gestão ficam subsidiariamente responsáveis pelo cumprimento das obrigações previstas no artigo 24.º, sem prejuízo do disposto no n.º 3 daquele artigo».

O contrato administrativo, neste âmbito, surge, pois, em casos contados. Assim, os projetos do chamado *regime contratual de investimento* — disciplinados pelo Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro<sup>104</sup> — constituem um setor que pode e deve ter-se como contratação pública, ao contrário da generalidade das subvenções custadas pelos FEEI.

**IX.2.** Tal diploma, no preâmbulo, deixa entrever a sua razão de ser, ou seja, por que motivo o contrato administrativo é convocado para certos projetos e apenas para certos projetos.

Assim, pretende-se um regime que permita «conceder aos projetos que, pelo seu interesse especial e estratégico para a economia nacional, acedem a este regime especial, consubstanciado na negociação e contratualização pela AICEP, E.P.E., em representação do Estado, de um conjunto de contrapartidas especificamente adequadas, em termos qualitativos e quantitativos, ao mérito de cada um desses projetos».

Em breves palavras, liberdade ou autonomia de estipulação.

E, especificamente, no tocante à articulação deste regime com o CCP, pode ler-se:

«Quanto ao CCP, o [Regime dos Contratos de Investimento] acolhe os princípios da modificação e da resolução do contrato por iniciativa do contraente público fundada em razões de interesse público, consagrados nos artigos 312.º e 334.º do CCP, respetivamente, bem como o disposto no artigo 332.º do CCP no que respeita à resolução contratual por iniciativa do promotor do projeto, enquanto cocontratante no contrato de investimento celebrado com o Estado, nomeadamente no que se refere ao exercício do direito à resolução do contrato».

Os investimentos contemplados pelo Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro, são, na verdade, objeto de contrato administrativo e partem das modalidades ali estatuídas:

<sup>104</sup> Revogou o Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10 de setembro.

«Artigo 3.º

**Contrapartidas**

1 — No âmbito do regime contratual de investimento podem ser concedidas pelo Estado as contrapartidas que se mostrem qualitativa e quantitativamente adequadas ao mérito do projeto em causa.

2 — Sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades em matéria da respetiva concessão, as contrapartidas referidas no número anterior podem revestir, cumulativamente ou não, as seguintes modalidades:

- a) Incentivos financeiros, reembolsáveis ou a fundo perdido, concedidos nos termos e condições da legislação específica aplicável;
- b) Benefícios fiscais, concedidos nos termos e condições da legislação específica aplicável.

3 — A título excecional, podem ser ainda concedidas contrapartidas específicas para atenuar custos de contexto, designadamente, a:

- a) Compensação de custos de escassez de especialidades profissionais;
- b) Compensação de custos de distância às fontes de saber e de inovação;
- c) Realização, pelo Estado e por outras entidades públicas, de investimentos em infraestruturas.

4 — As contrapartidas concedidas nos termos do presente artigo estão condicionadas ao cumprimento dos objetivos e obrigações contratualmente fixados.

5 — As contrapartidas específicas referidas na alínea c) do n.º 3 carecem de prévia demonstração de cobertura orçamental e da autorização dos competentes membros do Governo ou dos governos regionais dos Açores e da Madeira, ou do órgão executivo das autarquias locais, consoante os casos.

6 — A concessão das contrapartidas previstas no presente artigo está sujeita às regras europeias aplicáveis em matéria de auxílios de Estado».

Tais contratos não perdem a sua natureza pelo facto de carecerem de um ato de tutela integrativa do Governo, nos termos que se dispõem, igualmente, no Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro, e que continuamos a acompanhar:

«Artigo 5.º

**Decisão final**

1 — O contrato de investimento é aprovado por despacho do membro do Governo que superintende e tutela a AICEP, E.P.E., e dos membros do Governo que tutelam os setores envolvidos, ou por resolução do Conselho de Ministros sempre que haja lugar à atribuição de benefícios fiscais ao investimento.

2 — O despacho ou a resolução referidos no número anterior são objeto de publicação no Diário da República.



3 — O contrato de investimento é outorgado em documento particular, ficando o seu original, bem como o respetivo processo, arquivados na AICEP, E.P.E.

4 — O processo do contrato de investimento é constituído por todos os documentos de natureza técnica ou jurídica, independentemente do respetivo suporte, que respeitam ao projeto objeto do mesmo.

5 — O contrato de investimento e o respetivo processo estão abrangidos pelo disposto na lei em matéria de acesso aos documentos da Administração Pública e dever de sigilo.

6 — Os projetos de decisão de aprovação das autoridades de gestão, relativamente a operações no âmbito dos fundos europeus estruturais e de investimento cujo custo total elegível seja superior a 25 milhões de euros, estão sujeitos a homologação pela Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC Portugal 2020), prevista no Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, ou por uma sua comissão especializada».

O n.º 6 do artigo que vem de ser transcrito é revelador da forma como este regime se coaduna e se coordena com o regime das operações subvencionadas pelos FEEL.

Por conseguinte, se há domínios da contratação pública que correspondem à atribuição de subvenções e outras vantagens, um deles é este: o dos *contratos de investimento*.

Trata-se, contudo, de um domínio excepcional no setor das subvenções atribuídas ao abrigo dos FEEL, pois, a definição do objeto (grandes investimentos estrangeiros), deixa de fora a maior parte dos financiamentos:

«Artigo 1.º

**Objeto**

1 — O presente decreto-lei estabelece um regime especial de contratação de apoios e incentivos exclusivamente aplicável a grandes projetos de investimento enquadráveis no âmbito das atribuições da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. (AICEP, E.P.E.), nos termos definidos nos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 229/2012, de 26 de outubro, doravante designado por regime contratual de investimento.

2 — Para efeitos do disposto no presente decreto-lei, consideram-se grandes projetos de investimento:

a) Os projetos cujo valor de investimento exceda 25 milhões de euros, independentemente do setor de atividade, da dimensão ou da nacionalidade e da natureza jurídica do promotor;

b) Os projetos que, não atingindo o valor de investimento estabelecido na alínea anterior, sejam da iniciativa de uma empresa com faturação anual consolidada com o grupo económico em que se insere superior a

75 milhões de euros ou de uma entidade não empresarial com orçamento anual superior a 40 milhões de euros».

O regime é excecional, além do mais, porque, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, só podem «ter acesso ao regime contratual de investimento os grandes projetos que, pelo seu mérito, demonstrem possuir interesse especial e estratégico para a economia portuguesa». Apreciação que compete à AICEP, E.P.E. (cf. n.º 3), como também lhe competem «o acompanhamento, o controlo e a fiscalização da execução dos grandes projetos que acedam ao regime contratual de investimento» e «a verificação do cumprimento das obrigações contratuais» (cf. n.º 4).

**IX.3.** Também o Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro, aponta para a *contratação pública* no designado «enquadramento nacional dos sistemas de incentivos às empresas, doravante abreviadamente designado por enquadramento nacional, que define as condições e as regras a observar na criação de sistemas de incentivos aplicáveis no território do continente» (cf. artigo 1.º), ao dispor o seguinte:

«Artigo 21.º

#### **Formalização da concessão dos incentivos**

A regulamentação específica dos sistemas de incentivos deve estabelecer a *modalidade contratual*<sup>105</sup> que se revele mais adequada para a formalização da concessão dos incentivos, tendo em conta o princípio da simplificação administrativa».

No entanto, as subvenções prestadas por conta dos FEEI parecem preservar o seu regime próprio, neste aspeto, segundo é determinado no n.º 2 do artigo 2.º:

«O presente diploma estabelece as respetivas especificidades no que se refere a sistemas de incentivos às empresas, no respeito pelas regras definidas no Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, quanto aos sistemas de incentivos financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI).

Por conseguinte, o vínculo com o beneficiário da subvenção que, nos termos dos artigos 20.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, é constituído por *ato administrativo*, não tem de ser afetado pela *modalidade contratual* assinalada pelo artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro, e pelos sistemas de incentivos empresariais criados ao seu abrigo.

**IX.4.** O pedido de consulta refere-se, expressamente, ao Sistema de Incentivos Portugal 2020 e ao Programa Operacional (temático) COMPETE 2020.

---

<sup>105</sup> Realce (em itálico) nosso.

Encontra-se, portanto, sob o *Regulamento Específico para o domínio da Competitividade e Internacionalização* (RECI), aprovado pela já referida Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro.

De acordo com o seu objeto e âmbito, visa contemplar operações no domínio da competitividade e internacionalização com os sistemas seguintes (cf. n.º 1 do artigo 1.º):

- *Sistema de incentivos às empresas* (cf. artigo 3.º e seguintes), compreendendo a inovação empresarial e empreendedorismo (cf. artigo 19.º e seguintes), a qualificação e internacionalização das pequenas e médias empresas (cf. artigo 40.º e seguintes), investigação e desenvolvimento tecnológico (cf. artigo 59.º e seguintes)
- *Sistema de apoio à transformação digital da Administração Pública* (cf. artigo 81.º e seguintes),
- *Sistema de apoio à investigação científica e tecnológica* (cf. artigo 101.º e seguintes),
- *Sistema de apoio a ações coletivas* (cf. artigo 126.º e seguintes).

Programas financiadores são o COMPETE 2020 e os cinco POR do território continental (cf. n.º 2 do artigo 1.º).

A regulamentação oferece várias disposições a respeito do modo de constituição da relação jurídica administrativa, mas, no essencial, remete-se para o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, o que significa, em princípio, atribuição com base em ato administrativo sob condição de aceitação pelo beneficiário.

No *Sistema de Incentivos às Empresas* aponta-se para o ato administrativo a partir, nomeadamente do artigo 15.º, o qual, ao dispor *em matéria de redução, revogação e resolução*, deixa claro no seu teor que esta última só tem lugar nos contratos de investimento.

Dentro desta categoria, mas, especificamente no que concerne à *inovação empresarial e empreendedorismo*, o artigo 22.º delimita os projetos que, por exceção, são financiados sobre um contrato, sendo que no artigo 36.º se contrapõem ato (cf. n.º 1) e contrato (cf. n.º 2).

Por seu turno, no domínio da *qualificação e internacionalização das pequenas e médias empresas*, o artigo 55.º aponta para um ato de deferimento ou indeferimento de atribuição dos chamados *vales de internacionalização*.

Quanto à vertente investigação e desenvolvimento tecnológico, o artigo 76.º determina que a celebração de contrato só ocorre uma vez verificados os pressupostos do regime contratual de investimento (cf. n.º 3).

Com relação ao *Sistema de apoio à transformação digital da Administração Pública*, não há sequer previsão de eventualidade contratual. No artigo 96.º, prevê-se, de modo expresse, a aceitação da decisão (do ato), embora, imperfeitamente, seja referida a «celebração» do respetivo termo.

Algo de aproximado consta do artigo 119.º para os incentivos concedidos no âmbito do *Sistema de apoio à investigação científica e tecnológica* e no artigo 143.º para o incentivo enquadrado no *Sistema de apoio a ações coletivas*.

**IX.5.** Apesar da aplicação do contrato administrativo às subvenções consideradas no Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro, e nos sistemas de incentivos empresariais criados sob o enquadramento do Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro, por regra, as operações subvencionadas pelos FEEI não se subsumem ao conceito de contratação pública e, por conseguinte, não devem ser subsumidas ao disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Algo que os trabalhos preparatórios da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, não permitem infirmar. Antes pelo contrário.

Para certos efeitos, já a revogada Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, tomara por insuficiente a extensão do conceito de contratação pública, pois ali se previa — sob a epígrafe (Atividades anteriores) que os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que, anteriormente à investidura, tivessem detido certa participação no capital de empresas ou tivessem integrado corpos sociais de pessoas coletivas de fins lucrativos, estariam impedidos de intervir em outros procedimentos:

«Artigo 9.º-A  
**(Atividades anteriores)**

1 — Sem prejuízo da aplicabilidade das disposições adequadas do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, os titulares de órgãos de soberania, de cargos políticos e de altos cargos públicos que, nos últimos três anos anteriores à data da investidura no cargo, tenham detido, nos termos do artigo 8.º, a percentagem de capital em empresas neles referida ou tenham integrado corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos não podem intervir:

- a) Em concursos de fornecimento de bens ou serviços ao Estado e demais pessoas coletivas públicas aos quais aquelas empresas e pessoas coletivas sejam candidatos;
- b) Em contratos do Estado e demais pessoas coletivas públicas com elas celebrados;

c) Em quaisquer outros procedimentos administrativos, em que aquelas empresas e pessoas coletivas intervenham, suscetíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão da conduta dos referidos titulares, designadamente nos de concessão ou modificação de autorizações ou licenças, de atos de expropriação, de *concessão de benefícios de conteúdo patrimonial*<sup>106</sup> e de doação de bens.

2 — O impedimento previsto no número anterior não se verifica nos casos em que a referida participação em cargos sociais das pessoas coletivas tenha ocorrido por designação do Estado ou de outra pessoa coletiva pública».

Se bem que este artigo tivesse chegado a ser objeto de propostas de alteração, designadamente no Projeto de Lei n.º 157/XIII/1.ª do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), de 7 de abril de 2016<sup>107</sup>, no Projeto de Lei n.º 219/XIII/1.ª do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), de 5 de maio de 2016<sup>108</sup>, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, conservaria impedida a participação em procedimentos de concessão de benefícios patrimoniais (por ato ou por contrato) somente em relação a alguns titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos (com atividade empresarial significativa no triénio precedente) e não a pessoas com quem se encontrem casados ou com quem vivam em união de facto.

Sem diferenças substanciais por comparação com o teor do artigo 9.º-A da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, pode ler-se na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, o seguinte:

«Artigo 8.º  
**(Atividades anteriores)**

1 — Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que, nos últimos três anos anteriores à data da investidura no cargo, tenham detido, nos termos do artigo 9.º, a percentagem de capital em empresas neles referida ou tenham integrado corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos não podem intervir:

- a) Em procedimentos de contratação pública de fornecimento de bens ou serviços ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas aos quais aquelas empresas e pessoas coletivas por si detidas sejam opositoras;
- b) Na execução de contratos do Estado e demais pessoas coletivas públicas com elas celebrados;
- c) Em quaisquer outros procedimentos formalmente administrativos, bem como negócios jurídicos e seus atos preparatórios, em que aquelas empresas e pessoas coletivas sejam destinatárias da decisão, suscetíveis

<sup>106</sup> Realce, em itálico, nosso.

<sup>107</sup> Cf. Artigo 6.º do Anexo I a que se refere o artigo 2.º. Dilatava-se para cinco anos o período retrospectivo.

<sup>108</sup> Cf. Artigo 1.º. Limitava-se a referir o novo Código de Procedimento Administrativo.

de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão da sua conduta, designadamente nos de concessão ou modificação de autorizações ou licenças, de atos de expropriação, *de concessão de benefícios de conteúdo patrimonial* e de doação de bens.

2 — O impedimento disposto no número anterior, com as devidas adaptações, é igualmente aplicável aos titulares dos cargos referidos nos artigos 4.º e 5.º quando pratiquem atos em matéria administrativa».

Todavia, o regime geral de impedimentos a recair sobre os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, cônjuges e unidos de facto continuaria menos exigente, no sentido de circunscrito à contratação pública.

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), em 7 de abril de 2017, propôs uma alteração em matéria de impedimentos, mas sem, no entanto, atingir as subvenções ou outros apoios financeiros públicos. Assim, de acordo com tal anteprojeto, o n.º 1 do artigo 7.º, sob a epígrafe Impedimentos, teria a redação seguinte: «As empresas cujo capital seja detido numa percentagem superior a 10% por titular de órgão de soberania ou titular de cargo político, ou por alto cargo público, ficam impedidas de fornecer bens e serviços ao Estado e demais pessoas coletivas públicas, incluindo a administração local, regional e autónoma do Estado».

Por seu turno, nas propostas de alteração ao texto de substituição (*Anteprojeto de Lei do Controlo Público e Regime Sancionatório dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos*) apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, os impedimentos cingir-se-iam à participação «em concursos de fornecimento de bens ou serviços, em contratos com o Estado e demais pessoas coletivas públicas» (cf. n.º 1 do artigo 7.º). Sujeitos ao mesmo regime ficariam «o cônjuge não separado de pessoas e bens, os ascendentes e descendentes em qualquer grau e os colaterais até ao 2.º grau, bem como aquele com quem [o titular de cargo político ou de alto cargo público] viva nas condições do artigo 2020.º do Código Civil» (cf. alínea a) do n.º 2) e as «sociedades cujo capital seja detido em mais de 10%, individualmente ou em conjunto por titular de órgão de soberania de cargo político ou de alto cargo público e as pessoas referidas na alínea a))».

Da parte do Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social/Partido Popular (CDS-PP) em 12 de janeiro de 2018, os impedimentos diriam respeito «a participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços, no exercício de atividade de comércio ou indústria, e, bem assim, de celebrar contratos com o Estado e demais pessoas coletivas públicas» (cf. redação proposta para o n.º 1 do artigo 7.º).

Por seu turno, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), em sede de propostas de alteração ao projeto de lei n.º 150/XIII, apresentaria uma redação muito próxima àquela que viria a ter o artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

E, por fim, o texto de substituição levado à votação final seria o que vai transcrito:

«Artigo 9.º  
**(Impedimentos)**

1 — Os titulares de cargos políticos ou 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% do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 mil euros, 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 1.º grau, uma percentagem superior a 10% ou cujo valor seja superior a 50 mil euros.

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 ou de 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:

- 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, ou à exoneração de sócio, nos termos previstos no Código das Sociedades Comerciais.

8 — O direito previsto no número anterior pode se ser exercido em relação à liquidação e exoneração da totalidade do valor da quota ou apenas à parcela que exceda o montante de 10% ou de 50 mil euros.

9 — Devem ser objeto de publicidade no portal online dos contratos públicos, com averbamento 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) Colaterais até ao 2.º grau do titular do cargo;
- c) Cônjuges que se encontrem separados de pessoas e bens do titular do cargo;
- d) 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 ou funções de gestão.

11 — O disposto no presente artigo é aplicável às sociedades profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais independentemente do valor da participação social».

Trata-se da redação votada na *Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas*, em 5 de junho de 2019.

Quando da votação final na generalidade, o texto seria aprovado com os votos a favor do PSD, do PS, do CDS-PP, do PCP, de Os Verdes, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, e abstenções do BE e do Deputado do PS Ricardo Bexiga<sup>109</sup>.

Todavia, foram apresentados diversos requerimentos de avocação pelo Plenário da votação, na especialidade, de alguns preceitos. Aprovados os requerimentos por unanimidade, seguiu-se discussão, mas, percorrido o teor da transcrição, nada, uma vez mais, se encontra de alusivo ao âmbito do conceito de contratação pública.

Veio, apenas, a ser aprovada uma proposta de alteração ao n.º 3, com o voto contra do PSD, tendo-se absterido o PAN e o Deputado do PS Ricardo Bexiga.

<sup>109</sup> *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 94, de 8 de junho de 2019, p. 43.



Tal disposição, com efeito, assumiria o teor seguidamente reproduzido:

«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 % ou cujo valor seja superior a 50 000 euro».

Resulta do contraste entre redações que a versão final apenas estendeu o impedimento a todo e qualquer grau o parentesco na linha reta e aditou os parentes na linha colateral até ao 2.º grau.

Nada se discutiu, porém, a respeito de procedimentos administrativos que não fossem de *contratação pública*.

Aquilo que podemos retirar dos trabalhos preparatórios acerca do eixo dos impedimentos — centrado no conceito de *contratação pública* — é que não foram consideradas subvenções, incentivos ou outros apoios financeiros públicos outorgados por ato administrativo, senão com o sentido e alcance que já advinha da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, ou seja, no pressuposto estrito de se tratar de titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que, nos três anos anteriores à investidura, tenham detido certa participação no capital de empresas ou integrado corpos sociais de pessoas coletivas de fins lucrativos. Apenas em tais casos se encontram impedidos de auferir subvenções públicas por ato ou por contrato administrativo. Os próprios titulares, *mas não o cônjuge ou equiparado*.

Por seu turno, os impedimentos gerais (cf. artigo 9.º), apesar de irem mais longe nas relações familiares ou equiparadas e de consignarem inibições para tais sujeitos (v.g. cônjuge não separado judicialmente de pessoas e bens e consorte em união de facto) permaneceram circunscritos aos procedimentos de contratação pública.

**IX.6.** Por último, deve mencionar-se o facto de a *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*<sup>110</sup>, revelar, em matéria de impedimentos, um tratamento cuidado e que não ignora a dualidade entre ato e contrato administrativo.

<sup>110</sup> Referimo-nos sob tal designação ao corpo normativo aprovado em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com alterações introduzidas sucessivamente pela Lei n.º 84-B/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, pelo Decreto-Lei n.º 29/2019, de 20 de fevereiro, pela Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro, pela Lei n.º 82/2019, de 2 de setembro, e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

Se do n.º 1 do artigo 24.º resulta a proibição de os trabalhadores em funções públicas prestarem a terceiros, por si ou por interposta pessoa, «serviços no âmbito do estudo, preparação ou financiamento de projetos, candidaturas ou requerimentos que devam ser submetidos à sua apreciação ou à de órgãos ou serviços colocados sob sua direta influência», o n.º 2 proíbe os mesmos sujeitos de beneficiarem, pessoal e indevidamente, de atos ou de tomarem parte em *contratos* «em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades orgânicas colocados sob sua direta influência».

E, depois de no n.º 3, ser esmiuçado o conceito de «direta influência», no n.º 4, opera-se a equiparação do cônjuge, não separado de pessoas e bens, ascendentes e descendentes em qualquer grau, colaterais até ao 2.º grau e pessoa que viva com o trabalhador em união de facto (cf. alínea a)), além das sociedades em que o trabalhador detenha, direta ou indiretamente, sozinho ou em conjunto com os referidos familiares, uma participação não inferior a 10% (cf. alínea b).

Valem estas observações, sobretudo, para firmar o entendimento de que a referência estrita a procedimentos de contratação pública, usada na alínea a) do n.º 2 e no n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, deve ser tomada em sentido literal, não havendo razões — no espírito, no sistema ou nos elementos históricos — para considerar estarem em causa, de igual modo, as subvenções públicas atribuídas por ato administrativo.

### **X — Dos impedimentos e fundamentos de escusa e suspeição no Código do Procedimento Administrativo.**

As considerações que precedem não afastam, contudo, a aplicação das garantias de imparcialidade contidas no Código do Procedimento Administrativo, a começar pelos impedimentos que, relativamente à iniciativa do cônjuge recaem ou podem recair sobre a Ministra da Coesão Territorial, pelo que passaremos em revista as pertinentes disposições:

«Artigo 69.º

#### **Impedimentos**

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

- a) Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa;
- 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;
- d) Quanto tenham intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou hajam dado parecer sobre questão a resolver;
- e) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, 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;
- f) Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com intervenção destas.

2 — Excluem-se do disposto no número anterior:

- a) As intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente atos certificativos;
- b) A emissão de parecer, na qualidade de membro do órgão colegial competente para a decisão final, quando tal formalidade seja requerida pelas normas aplicáveis;
- c) A pronúncia do autor do ato recorrido, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º.

3 — Sob pena das sanções cominadas pelos n.os 1 e 3 do artigo 76.º, não pode haver lugar, no âmbito do procedimento administrativo, à prestação de serviços de consultoria, ou outros, a favor do responsável pela respetiva direção ou de quaisquer sujeitos públicos da relação jurídica procedimental, por parte de entidades relativamente às quais se verifique qualquer das situações previstas no n.º 1, ou que hajam prestado serviços, há menos de três anos, a qualquer dos sujeitos privados participantes na relação jurídica procedimental.

4 — As entidades prestadoras de serviços no âmbito de um procedimento devem juntar uma declaração de que se não encontram abrangidas pela previsão do número anterior.

5 — Sempre que a situação de incompatibilidade prevista no n.º 3 ocorrer já após o início do procedimento, deve a entidade prestadora de serviços comunicar desde logo o facto ao responsável pela direção do procedimento e cessar toda a sua atividade relacionada com o mesmo».

A Ministra da Coesão Territorial, na condição de titular de órgão da Administração Pública, considerando o disposto nos artigos 182.º e na alínea d) do artigo 199.º, da Constituição, não pode intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública no qual tenha interesse o seu cônjuge (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 69.º).

Por outro lado, deve confrontar-se com o regime de escusas e suspeições, tanto no que a si se refere, como ao cônjuge respetivo:

«Artigo 73.º

### **Fundamento da escusa e suspeição**

1 — Os 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 e, designadamente:

a) Quando, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, nele tenha interesse parente ou afim em linha reta ou até ao terceiro grau da linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele, do seu cônjuge ou de pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges;

b) Quando o titular do órgão ou agente, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, ou algum parente ou afim na linha reta, for credor ou devedor de pessoa singular ou coletiva com interesse direto no procedimento, ato ou contrato;

c) Quando tenha havido lugar ao recebimento de dádivas, antes ou depois de instaurado o procedimento, pelo titular do órgão ou agente, seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim na linha reta;

d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente, ou o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, e a pessoa com interesse direto no procedimento, ato ou contrato;

e) Quando penda em juízo ação em que sejam parte o titular do órgão ou agente, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente em linha reta ou pessoa com quem viva em economia comum, de um lado, e, do outro, o interessado, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente em linha reta ou pessoa com quem viva em economia comum.

2 — Com fundamento semelhante, pode qualquer interessado na relação jurídica procedimental deduzir suspeição quanto a titulares de

órgãos da Administração Pública, respetivos agentes ou outras entidades no exercício de poderes públicos que intervenham no procedimento, ato ou contrato».

Tais impedimentos, escusas e suspeições recaem sobre o titular do cargo, e sobre a sua participação em determinados procedimentos e decisões, ao passo que os impedimentos inscritos no artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, recaem sobre titulares de cargos na sua iniciativa económica, motivo por que se estendem aos cônjuges e equiparados, a certos parentes e afins, por si ou através de sociedades.

Contudo, nada obsta a que o cônjuge da Ministra da Coesão Territorial, por si ou através de sociedade, isoladamente ou em parceria, seja candidato a benefícios concedidos através dos fundos a que respeita o Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, se atendermos, também às garantias de imparcialidade firmadas no Código do Procedimento Administrativo.

**XI. Da incumbência do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República em matéria de obscuridades, deficiências ou contradições dos textos legais (alínea f) do artigo 44.º do Estatuto).**

Entende este corpo consultivo, imbuído da responsabilidade que lhe assiste, nos termos da alínea f) do artigo 44.º do Estatuto do Ministério Público, assinalar o manifesto inconveniente em conservar obscuridades em normas legislativas de tão elevada centralidade para a ordem jurídica e para o Estado de direito democrático.

Como se observou, da comparação entre o disposto nos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, perpassa claramente uma oposição de âmbitos em relação aos quais funcionam impedimentos e inibições que podem dar lugar a resultados indesejados.

O conceito de contratação pública, eixo fundamental do impedimento decorrente da alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º e da inibição aplicável a cônjuges e pessoas que vivem em união de facto com titulares de cargos políticos (cf. n.º 4 do artigo 9.º) deixa a fronteira da legalidade ao sabor de contingências imprevisíveis, como seja a atribuição de subvenções por ato administrativo ou no cumprimento de um contrato.

O referido artigo 8.º da própria Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e o artigo 24.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas prestam-se a servir de referência ao legislador, se assim o entender, para aperfeiçoar com elevado proveito as disposições legais ancoradas a um conceito estiolado de contratação pública que

deixa de fora um vasto conjunto de prestações públicas que se julga deverem beneficiar de cuidados de imparcialidade semelhantes ou iguais.

Da mesma forma, a utilização do conceito de pessoa coletiva no n.º 4 do artigo 9.º, presta-se aos inconvenientes recenseados ao longo do parecer.

Primeiro, por excesso, ao deixar à margem a complexidade do aparelho do Estado e, porventura, das Regiões Autónomas, concitando inibições sobre o cônjuge ou quem viva em união de facto com titular de cargo político que, embora inserido no aparelho do Estado, encontra-se muito longe de poder influenciar diretamente o desfecho de procedimentos que lhe são absolutamente alheios. Algo que não sugere a severidade de tratamento em que desembocou, do ponto de vista literal, o n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Em segundo lugar, por defeito, ao sobrestimar a separação formal entre pessoas coletivas públicas sem atender às relações administrativas que estas tenham entre si, designadamente, no campo da superintendência e da tutela administrativa de mérito.

Em suma, considera-se que a fixação literal aos conceitos de contratação pública e de pessoa coletiva por parte do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pode consistir num duplo fator de obscuridade e que, por isso, deve ser ponderado cuidadosamente pelo legislador parlamentar ou pelo Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública (cf. artigo 182.º da Constituição) e, ao mesmo tempo, dotado de amplos poderes de iniciativa legislativa em matérias de competência reservada da Assembleia da República (cf. artigo 167.º).

Por conseguinte, é proposto à consideração de Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República fazer chegar a Sua Excelência a Ministra da Justiça o teor do presente parecer, nos termos e para os efeitos do citado preceito do Estatuto do Ministério Público.

## **XII. Conclusões**

Tudo visto e ponderado, perante a questão exposta no pedido de consulta, encontramos-nos em condições de apresentar as seguintes conclusões:

- 1.ª** — A fim de saber se o cônjuge de membro do Governo, por si ou através de sociedade, está, ou não, impedido de obter acesso a subvenções custeadas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, é preciso saber se o órgão que desencadeia o procedimento

integra a mesma pessoa coletiva pública e se tal procedimento deve ser considerado contratação pública.

- 2.<sup>a</sup>** — As autoridades de gestão dos programas operacionais regionais (POR) são órgãos que fazem parte do Estado e, como tal fazem parte da mesma pessoa coletiva que o Governo e que os órgãos que o compõem.
- 3.<sup>a</sup>** — À frente da autoridade de gestão de cada POR encontra-se o presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, competindo-lhe supervisionar a estrutura de missão criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-B/2014, de 11 de dezembro, em obediência às ordens e instruções da Ministra da Coesão Territorial, como decorre do n.º 3 do artigo 30.º da Orgânica do XXII Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro.
- 4.<sup>a</sup>** — É a referida autoridade de gestão a desencadear os procedimentos e a quem compete deliberar sobre a seleção e aprovação das candidaturas aos apoios financeiros proporcionados pelos programas operacionais, nos termos do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, dispondo o presidente da comissão de voto de qualidade e de um poder de veto suspensivo, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.
- 5.<sup>a</sup>** — Isto, ainda quando o façam através dos designados organismos intermédios, de natureza pública ou privada, que operam sob a responsabilidade de uma ou mais autoridades de gestão ou que exercem competências em nome dessas autoridades, nomeadamente em relação aos beneficiários que executam as operações (cf. alínea l) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro).
- 6.<sup>a</sup>** — Como estruturas de missão, as autoridades de gestão integram a administração direta do Estado, o que resulta, inequivocamente, do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro: princípios e normas concernentes à organização da administração direta do Estado e apenas desta.
- 7.<sup>a</sup>** — Por conseguinte, as estruturas de missão dos POR e a Ministra da Coesão Territorial fazem parte da mesma pessoa coletiva pública — o Estado — circunstância que, aparentemente, inibiria o cônjuge do referido membro do Governo de tomar

parte em procedimentos de contratação pública desencadeados por todo e qualquer órgão do Estado.

- 8.<sup>a</sup>** — Justifica-se, no entanto, para efeitos de aplicação do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, interpretar restritivamente o conceito de pessoa coletiva pública, tratando o Estado segundo os diferentes ministérios em que se organiza o Governo, à semelhança da solução adotada pelo n.º 3 do artigo 8.º-A do Código do Processo nos Tribunais Administrativos e que reconhece personalidade judiciária a cada ministério, tal como a alínea b) do n.º 2 do artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo, tratar por igual a incompetência absoluta por preterição de atribuições entre diferentes pessoas coletivas públicas ou entre diferentes ministérios.
- 9.<sup>a</sup>** — E, se é certo que deparamos com a circunstância de não existir sob a direção da Ministra da Coesão Territorial um ministério em sentido próprio, mostra-se plausível tratar como tal os órgãos e serviços que de si dependem funcionalmente, considerando tratar-se de um ministério em sentido material.
- 10.<sup>a</sup>** — Contudo, as estruturas de missão incumbidas dos POR integrariam tal ministério, pelo que não deixam de estar compreendidas sob o n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, relativamente ao cónjuge da titular do referido cargo político de âmbito nacional.
- 11.<sup>a</sup>** — A circunstância de as comissões diretivas das estruturas de missão serem necessariamente terem como presidente o dirigente máximo da respetiva CCDR — i.e., serem designados por inerência — em nada compromete a conclusão imediatamente precedente, tanto assim que, de entre as competências dos presidentes das CCDR surge, em primeiro lugar, a de exercerem funções de gestão do POR (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro).
- 12.<sup>a</sup>** — A inerência, como modo de designação de titulares de certos órgãos (v.g. Conselho de Estado, assembleias municipais) constitui um instrumento de coordenação e não um mecanismo de separação de poderes que coloque a estrutura de missão à margem dos poderes de direção que assistem ao Governo, nos termos da alínea d) do artigo 199.º da Constituição e do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.



- 13.<sup>a</sup>** — Modo de coordenação e de interdependência, pois associa o elemento pessoal de dois órgãos num só sujeito, sem haver condicionamentos ou limitações que isolem o mandato ou o cargo exercido nos dois órgãos, ao nível de conhecimentos e informação detida.
- 14.<sup>a</sup>** — A circunstância de os responsáveis das estruturas de missão serem livremente designados e exonerados pelo Governo (cf. n.º 10 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro) reforça os vínculos descritos através de uma relação fiduciária pessoal, em contraste com o que é próprio das autoridades administrativas independentes, mesmo que desprovidas de personalidade jurídica.
- 15.<sup>a</sup>** — A Ministra da Coesão Territorial, singularmente, em conjunto com o Ministro do Planeamento ou enquanto membro da Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) do Acordo de Parceria exerce poderes a montante e a jusante da seleção e aprovação de candidaturas, competindo-lhe funções de coordenação política, de superior direção administrativa das CCDR e de consulta nos recursos administrativos interpostos para o Ministro do Planeamento, enquanto presidente da CIC.
- 16.<sup>a</sup>** — A competência das autoridades de gestão dos POR não deve considerar-se exclusiva, mas, ainda que, por hipótese, o fosse, ocorre uma grande diferença entre competência exclusiva e competência independente.
- 17.<sup>a</sup>** — Independente é apenas a competência exercida sem condicionalismos hierárquicos, de superintendência ou de tutela administrativa; sujeita, tão-somente, à Constituição, à lei e ao respetivo controlo praticado pelos tribunais.
- 18.<sup>a</sup>** — Perante competência exclusiva do presidente da CCDR e da comissão diretiva do respetivo POR, à Ministra da Coesão Territorial não é permitido revogar, suspender ou modificar os atos que pratiquem, nem pode substituir-se a eventual omissão de que tome conhecimento, mas pode anular os atos ilegalmente praticados, oficiosamente ou ao decidir sobre recurso hierárquico (cf. n.º 3 do artigo 169.º, e n.º 1 do artigo 197.º do Código do Procedimento Administrativo) e pode, principalmente, conceder ordens e instruções, em especial, ordens para suprir omissões ilegais de atos (cf. n.º 4 do artigo 197.º).
- 19.<sup>a</sup>** — Se a exclusividade da competência não furta o órgão subalterno ao poder de direção nem o desobriga ao

correspetivo dever de obediência, perante as ordens e instruções do superior hierárquico, é quanto baste para afirmar que as autoridades de gestão dos programas operacionais não são órgãos da administração independente.

- 20.<sup>a</sup>** — Apesar de o cônjuge da Ministra da Coesão Territorial ser abrangido pelo pressuposto identitário da pessoa coletiva, no entanto, a aprovação de projetos de investimento custeados pelos FEEI só excecionalmente ocorre no âmbito da contratação pública, o que o subtrai ao alcance do outro pressuposto de que depende a aplicação do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.
- 21.<sup>a</sup>** — As candidaturas são recusadas ou deferidas por ato administrativo fundamentado e notificado aos interessados, nos termos do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, e, em caso de aprovação, o ato é submetido à aceitação do interessado, de acordo com o artigo 21.º.
- 22.<sup>a</sup>** — Trata-se de ato administrativo bilateral, à semelhança da nomeação, e não de um contrato, em que a aceitação, praticada no termo próprio, é condição de validade ou de eficácia do ato e não o encontro de vontades, fruto de negociações preliminares, como sucede nos contratos.
- 23.<sup>a</sup>** — Ora, a inibição que recai sobre o cônjuge de titular de cargo político respeita, estritamente, a procedimentos de contratação pública, tal como se dispõe no n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e não sobre subvenções ou outros benefícios atribuídos por meio de ato administrativo.
- 24.<sup>a</sup>** — A formação do referido ato e as vicissitudes que possa vir a conhecer depois de praticado — suspensão, revogação, anulação — sujeitam-se ao regime dos atos administrativos, consagrado no Código do Procedimento Administrativo, e não, ao Código dos Contratos Públicos nem a legislação extravagante de contratação pública.
- 25.<sup>a</sup>** — Se bem que o Código dos Contratos Públicos, sem embargo das necessárias adaptações, deve aplicar-se «aos procedimentos destinados à atribuição unilateral, pelas entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º, de quaisquer vantagens ou benefícios, através de ato administrativo ou equiparado, em substituição da celebração de um contrato público», (cf. n.º 3 do artigo 1.º) tais atos não se transmutam em contratos nem passam a integrar o domínio da contratação pública.

- 26.<sup>a</sup>** — Ademais, segundo o disposto na alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º do mesmo Código, ficam excluídos da aplicação da Parte II os procedimentos de formação de contratos pelos quais as entidades adjudicantes atribuam subsídios ou subvenções de qualquer natureza, o que diminui o alcance efetivo do citado n.º 3 do artigo 1.º.
- 27.<sup>a</sup>** — Do ponto de vista sistemático da interpretação jurídica, releva o facto de a circunscrição de certas inibições e impedimentos ao domínio da contratação pública, tal como resulta do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, contrastar com o artigo 8.º, i.e. com os impedimentos que recaem sobre os titulares de cargos políticos — mas não sobre os cônjuges — que hajam praticado atividades comerciais no triénio imediatamente antecedente à investidura, visto que ali acrescem aos procedimentos administrativos de formação de contratos administrativos outros de onde decorra a atribuição de benefícios de carácter patrimonial, como é o caso das subvenções públicas.
- 28.<sup>a</sup>** — Tal dualismo faz presumir que o legislador conhece a diferente extensão das normas e que o uso da expressão «procedimentos de contratação pública» não permite ir além dos contratos públicos, ainda que englobando os contratos públicos excluídos da aplicação da Parte II do CCP.
- 29.<sup>a</sup>** — A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, no artigo 24.º, confirma este entendimento, ao ter fixado garantias de imparcialidade relativas ao financiamento de projetos, independentemente de pertencerem, ou não, ao domínio da contratação pública.
- 30.<sup>a</sup>** — Nem dos trabalhos da Comissão Parlamentar Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, tão-pouco dos trabalhos preparatórios oficiais que culminaram na aprovação da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e na revogação da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, perpassa indício algum de o legislador ter tido em vista um conceito mais amplo de contratação pública, suscetível de incluir a atribuição de subvenções por ato administrativo.
- 31.<sup>a</sup>** — De resto, nenhum dos projetos de lei apresentados nem das propostas de alteração aos projetos e aos textos de substituição continham modificações que estendessem os impedimentos e inibições, atualmente consignados no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 9.º, a outros procedimentos administrativos

concorrenciais e com peso na despesa pública nacional e da União Europeia.

- 32.<sup>a</sup>** — Como tal, o elemento histórico não permite identificar um sentido amplo de contratação pública, quando estejam em as inibições que recaem sobre os cônjuges de titulares de cargos políticos.
- 33.<sup>a</sup>** — Excepcionalmente há lugar à celebração de contrato para atribuição de subvenções no âmbito dos FEEI, mas apenas excepcionalmente, como é o caso de o elevado montante do investimento ou de outras características do projeto justificarem a aplicação do Regime dos Contratos de Investimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro, e que determina o recurso ao contrato administrativo.
- 34.<sup>a</sup>** — De igual modo, apesar do contrato constituir paradigma nos sistemas de incentivos empresariais que tenham sido ou venham a ser criados sob o enquadramento do Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro, as subvenções a empresas custeadas pelos FEEI e o seu regime próprio ficam salvaguardados, a título de lei especial (cf. n.º 2 do artigo 2.º), de onde resulta permanecer a atribuição de tais apoios por ato administrativo.
- 35.<sup>a</sup>** — O Regulamento Específico para o Domínio da Competitividade e Internacionalização (RECI), aprovado pela Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro, confirma a utilização excepcional do contrato, circunscrevendo-o aos grandes investimentos sob o regime do citado Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro.
- 36.<sup>a</sup>** — A referência estrita a procedimentos de contratação pública, efetuada pela alínea a) do n.º 2 e pelo n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, deve ser tomada em sentido literal, não havendo razões — no espírito, no sistema ou nos elementos históricos — para considerar estarem em causa, de igual modo, procedimentos de atribuição de subvenções públicas através de ato administrativo.
- 37.<sup>a</sup>** — Em síntese, considerando que a aprovação de candidatura apresentada pelo cônjuge da Ministra da Coesão Territorial não é, em princípio, alcançada pelo conceito de contratação pública, nada sugere que fique comprometida a validade do ato que admita a candidatura nem do ato que defira a subvenção, sem haver a registar incumprimento de deveres de

conduta por parte da Ministra da Coesão Territorial, perante a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

- 38.<sup>a</sup>** — Isto, sem prejuízo algum da aplicação das garantias de imparcialidade consagradas no Código do Procedimento Administrativo e que possam recair sobre a Ministra da Coesão Territorial, relativamente ao projeto de candidatura em que o cônjuge é interessado, nomeadamente o regime de impedimentos (cf. artigo 69.º), de escusas e incidentes de suspeição (cf. artigo 73.º).
- 39.<sup>a</sup>** — A fixação literal nos conceitos de contratação pública e de pessoa coletiva, que se verifica no n.º 4 do artigo 9.º e em outras disposições da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, representa um duplo fator de obscuridade e que deve ser ponderado cuidadosamente, quer pelo legislador parlamentar, quer pelo Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública (cf. artigo 182.º da Constituição) e, ao mesmo tempo, dotado de amplos poderes de iniciativa legislativa em matérias de competência reservada da Assembleia da República (cf. artigo 167.º).