PARECER

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

i) Impedimento;

ii) Conflito de Interesses;

iii) Membro da Assembleia Municipal;

iv) Cônjuge;

Questão:

O caso apresenta-se nos seguintes termos: *Em sessão da Assembleia Municipal constava como ponto de ordem de trabalhos a deliberação sobre a atribuição do Estatuto de Utilidade Pública à Federação (…). Acontece que uma Senhora Deputada Municipal é casada com o Presidente da Federação não exercendo, porém, qualquer cargo na referida Federação.*

Questiona a consulente se a senhora deputada em questão podia ter estado presente na discussão do referido ponto e votado o mesmo.

Discussão:

A figura do **impedimento** encontra respaldo nos artigos 69º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL nº 4/2015, de 7 de janeiro. Quanto a estes, tal como defende Luiz S. Cabral da Moncada (In Código do Procedimento Administrativo anotado, Coimbra Editora, pág.278): "*Enquanto circunstâncias concretas os impedimentos distinguem-se das incompatibilidades designadamente por* ***acumulação de cargos****. Estas não dependem da posição relativa das pessoas singulares perante o procedimento nem de qualquer procedimento em concreto mas apenas de uma qualidade abstractamente prevista na lei e aplicável sem qualquer juízo de aproximação ao caso concreto. Corporizam exigências legais e abstractas de imparcialidade que valem independentemente de se saber se são ou não aplicáveis a qualquer caso concreto. No caso das incompatibilidades a lei exclui a possibilidade de intervenção em abstracto. Quem nelas incorra não pode pura e simplesmente intervir. No caso dos impedimentos,*

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

a lei apenas veda a intervenção se no caso concreto ocorrerem determinadas circunstâncias ligadas à posição pessoal de cada interveniente, potencial ou real."

A figura do *impedimento* visa assegurar aos eleitos locais o desempenho imparcial e justo das suas funções na prossecução do interesse público e no respeito pelos direitos e deveres legalmente protegidos dos cidadãos. Aliás, o artigo 69.º do CPA vem elencado no capítulo II (Da relação Jurídica Procedimental), secção III, que tem como epígrafe "*Das garantias de imparcialidade"*. Trata-se da concretização do princípio constitucional consagrado no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos do qual a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, devendo os eleitos subordinar-se à CRP e à lei e, bem assim, actuar, no exercício das suas funções, com total respeito, no mais, pelos princípios da imparcialidade, isenção, transparência, boa-fé, igualdade e da justiça.

Ora, nos termos do disposto no já mencionado artigo 69.º do CPA, – que trata da matéria dos impedimentos, como explanado *ut supra* – não poderá intervir em procedimento administrativo ou em acto ou em contrato de direito público ou privado da Administração Pública:

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

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

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.

Na mesma senda, o artigo 4.º da Lei n.º 29/87, 30.07, na sua redacção actual[1] (breviter, EEL) prevê que:

"*No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:*

a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;

ii) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;

iii) Actuar com justiça e imparcialidade;

b) Em matéria de prossecução do interesse público:

i) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia;

ii) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;

iii) Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;

iv) Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;

[1] Alterada pela Lei n-º 97/89, de 15/12, Lei n.º 1/91, de 10.01, Lei 11/91, de 17.05, Lei 11/96 de 18.04, Lei 127/97, de 11/12, Lei n.º 50/99, de 24.06, Lei n.º 86/2001, de 10.08, Lei n.º 22/2004, de 17.06, Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, Lei n.º 2/2020 de 31.03.

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

vi) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções;

c) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

i) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;

ii) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia".

Realce-se que o mencionado *interesse* deve ser aferido **objectivamente**. Como refere a melhor doutrina, "*a delimitação do conceito de interesse impeditivo de intervenção no procedimento há-de fazer-se em função de dois parâmetros: por um lado, trata-se de garantir a objectividade e a utilidade pública da decisão administrativa em vista da (melhor) prossecução do interesse público e, por outro lado, de* ***assegurar a imparcialidade e a transparência nessa decisão, face àqueles que nela estão interessados e face à colectividade administrativa em geral. O Interesse aqui tido em vista é, em princípio, de natureza material mas podem também, em certas situações, ser atendíveis interesses morais***" – realce nosso.[2]

Dessarte, sempre que o agente se encontre envolvido em qualquer uma das situações[3], ainda que não seja sua *intenção* beneficiar-se, ou aos terceiros mencionados no citado artigo, deve declarar-se impedido, comunicando tal facto ao presidente do respectivo órgão[4] e suspendendo a sua actividade no procedimento (artigo 70.º CPA), designadamente, abstendo-se de estar presente no momento da discussão e votação (artigo 55.º-6 do RJAL). Não obstante, deve tomar as medidas inadiáveis e urgentes que se imponham no caso, as quais, carecem, no entanto, de ratificação por parte do suplente ou pelo órgão, no caso de não existir suplente (cfr. artigo 71.º CPA). Após a comunicação da declaração de impedimento, compete ao presidente do órgão[5] conhecer da existência do impedimento e declará-lo fundadamente e por escrito (cfr. artigo 70.º

[2] Código de Procedimento Administrativo Comentado, Quid Iuris, anotação ao artigo 69.º, p. 189 e ss.
[3] Assim o impõem os valores da isenção, transparência, imparcialidade e independência exigíveis a quem deve estar ao serviço do bem comum.
[4] Neste sentido, vêr GONÇALVES, Pedro Costa, *in* "Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina 2019, pág. 605.
[5] Salvo se for ele o membro impedido. Nesse caso, a verificação e decisão acerca do incidente caberá ao próprio órgão.

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

CPA). Verificado e declarado o impedimento, o membro impedido é imediatamente substituído pelo suplente ou, no caso de inexistir (artigo 72.º CPA).

No caso concreto, a senhora deputada em questão discutiu e votou um ponto da ordem do dia relacionado com a atribuição de carácter de utilidade pública de Federação, da qual o marido é Presidente.

Ora, tal situação é objectivamente enquadrável nos artigos 69.º, n.º 1, al. b) do CPA e 4.º, b), iv) do EEL.

A atribuição de tal estatuto potenciará a atribuição de benefícios à Federação – pessoa colectiva de direito privado – presidida[6] pelo marido da senhora deputada e, nessa medida, poderá considerar-se que tal assunto é do seu interesse pessoal. Nesta medida, e até por razões de transparência, isenção, objectividade e imparcialidade inerentes ao exercício do cargo que ocupa, a senhora deputada deveria ter-se declarado impedida quanto à discussão e votação deste assunto.

Considerando que a senhora deputada não agiu de tal forma – ainda que pelas razões invocadas, que se entendem –, e que o impedimento é agora do conhecimento do Senhor Presidente da Mesa da AM, é nosso parecer que, oportunamente, deverá tal ponto ser ratificado pela AM, cumprindo-se, no demais, a legislação supra invocada.

Resta referir, que o artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 01.08, na sua versão actual, sanciona com **perda de mandato**, os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem. Só assim não será, diz-nos o artigo 10.º do mesmo diploma legal, quando *se verifiquem causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes*.

Transcreve-se, a propósito da aplicação da sanção de perda de mandato e por impressivo, excerto de Acórdão[7]: "*Tudo, porque, como já se referiu, a perda de mandato de alguém que foi*

[6] Nos termos do disposto nos artigos 36.º dos Estatutos da Federação, publicados na página oficial, o Presidente é o órgão representativo da Federação e, parece-nos, integra a Direcção, nos termos do artigo 37.º.

[7] Ac. STA 69/19.4BEMDL de 05/21/2020, disponível *in* www.dgsi.pt.

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt

democraticamente eleito só deve ser decretada quando houver uma relação de adequação e proporcionalidade entre a falta cometida e a sanção visto que, se assim não for, será de questionar a constitucionalidade das normas que permitam declarações de perda de mandato fundadas em lapsos mínimos e, portanto, destituídas de razoabilidade (Acórdão de 20/12/2007 (rec. 908/07). Deste modo, e muito embora seja certo que a perda de mandato pode ser decretada sem que haja dolo na conduta do agente também o é que a aplicação dessa sanção só encontra justificação quando "a atuação mereça um forte juízo de censura (culpa grave ou negligência grosseira). Na verdade, atendendo: (i) à natureza sancionatória da medida da perda de mandato, (ii) à intrínseca gravidade desta medida, equivalente às penas disciplinares expulsivas, com potencialidade destrutiva de uma carreira política, iii) a que a conduta dos titulares de cargos políticos eletivos é periodicamente apreciada pelo universo dos respectivos eleitores, há que concluir que a aplicação de tal medida só se justifica a quem tendo sido eleito membro de um órgão de uma autarquia local, no exercício das respectivas funções «violou os deveres do cargo em termos tais que o seu afastamento se tornou imperioso» (cfr. Acórdão STA de 21/03/96).

Conclusão:

Os impedimentos reportam-se à proibição absoluta de intervir num concreto procedimento, acto ou contrato, por existir uma forte probabilidade de parcialidade ou uma impossibilidade de imparcialidade.

28 de Abril de 2022.

Andreia Teixeira de Sousa.

Rua Professor Bento de Jesus Caraça, 248 – 1º., 4200-128 PORTO
Telef: 221 134 463 - Telm: 911 896 184 - NIF 513 864 202
geral@anam.pt www.anam.pt