



ASSUNTO:	Presidente de Junta de Freguesia. Meio tempo. Impedimentos.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_4027/2020	
Data:	04.05.2020	

Pelo Exº Senhor Presidente da Junta de Freguesia, que exerce o seu mandato em regime de meio tempo, foi exposta a seguinte situação relativa a si próprio:

“O presidente da União de freguesias é casado, sendo que o seu cônjuge desenvolve uma atividade de comércio e reparação de máquinas e ferramentas agrícolas no regime de empresário em nome individual, no concelho de (...).

Tendo por base os pressupostos anteriores e depois de nos terem alertado para a entrada em vigor da Lei 52/2019 de 31/07/2019, que consubstancia para além de obrigações declarativas, alguns impedimentos no âmbito do exercício do mandato de autarca, nomeadamente no estabelecido no n.º 6 do artigo 9.º da referida Lei 52/2019 de 31/07/2019, que se transcreve:

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;*

...

Por seu lado o n.º 2 do referido Artigo 9.º prescreve o seguinte:

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 €, não podem:

- a) Participar em procedimentos de contratação pública;*

As questões que se colocam são as seguintes:

1- O cônjuge do Presidente da Junta de Freguesia, que exerce a atividade em nome individual, pode ou não pode desenvolver a sua atividade normal, independentemente do valor da operação, com as freguesias que integram o âmbito territorial do Município (...)?

2- E se for diretamente com o Município (...), mantém-se este impedimento?

3 - Estes impedimentos aplicam-se aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto que desenvolvam a sua atividade como empresários em nome individual e trabalhadores independentes, ou apenas para aqueles que as exerçam em sociedades?

4 - Estes impedimentos do exercício do mandato prescrito no Artigo 9.º aplicam-se a todos os membros do executivo, ou excecionam-se os vogais das juntas de freguesia com menos de 10.000 eleitores, à semelhança das obrigações declarativas, nos termos do artigo 2.º da referida lei 52/2019?”

Cumprido, pois, informar:

I – Dos impedimentos noutros diplomas em vigor

A situação que ora nos ocupa não pode ser analisada apenas do ponto de vista do cumprimento do disposto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, mas também do ponto de vista da observância dos deveres dos eleitos locais e dos princípios que devam reger a sua atuação, nomeadamente em matéria de impedimentos, isto é, da proibição de tomarem decisões ou intervirem em assuntos em que estejam interessados, direta ou indiretamente.

De facto, antes da entrada em vigor da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a matéria dos impedimentos, incompatibilidades e inelegibilidades já estava consagrada noutros diplomas (referiremos apenas alguns que se mantêm em vigor e que também já se aplicavam aos eleitos locais).

Com efeito, nos termos do consignado no art.º 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho¹, são, deveres dos eleitos locais os seguintes:

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

¹ Diploma que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) e foi alterado pelas Leis n.º 97/89, de 15 de dezembro, n.º 1/91, de 10 de janeiro, n.º 11/91, de 1 de maio, n.º 11/96, de 18 de abril, n.º 127/97, de 11 de dezembro, n.º

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;

vi) (...)

A propósito dos impedimentos, o art.º 69º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)² estabelece ainda o seguinte:

“Artigo 69.º

Casos de impedimento

I — 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;

50/99, de 24 de junho n.º 86/2001, de 10 de agosto, n.º 22/2004, de 17 de junho, n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, e Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

² Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

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);

d);

e);

f).

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”

(...)” (negritos nossos)

Assim, tal como defende Maria José Castanheira Neves³:

“Com os impedimentos o titular do órgão fica impedido de actuar não por razões abstractas que se prendam ao próprio cargo mas por razões concretas que respeitam à própria pessoa que ocupa um determinado cargo e aos interesses que ele possa ter naquela decisão.

(...) Entende também a doutrina que o conceito de intervenção não se deve cingir apenas à fase da decisão mas deve ainda abranger todos os procedimentos de instrução da mesma bem como os actos de execução da decisão «o que é perfeitamente compreensível, dado ser na fase de instrução que o órgão recolhe os dados essenciais da decisão e ser o momento em que mais sentido faz a exigência de uma ponderação objectiva, isenta e imparcial».

A norma citada exceptua os actos de mero expediente, dado que estes não podem ser influenciados pela pessoa que os pratica.

Quando se verifique causa de impedimento relativamente a qualquer eleito local, deve o mesmo comunicar o facto ao presidente do respectivo órgão, podendo, também, qualquer interessado requerer a declaração de impedimento, até ser proferida a decisão definitiva ou praticado o acto.

³ In “Governo e Administração local”, Coimbra Editora, pág. 200 e 201.

Por último, refira-se que compete ao presidente do órgão conhecer da existência do impedimento e declará-lo, excepto se se tratar de impedimento do próprio presidente em que a decisão sobre o incidente compete ao próprio órgão colegial, sem intervenção do presidente.”

Nesta matéria, acompanhamos, ainda, Luiz S. Cabral de Moncada⁴:

“Os impedimentos legais são taxativos. Nem outra coisa é defensável pois que tais impedimentos representam uma diminuição da efectividade de certos direitos fundamentais, desde logo o da participação procedimental, não sendo admissíveis senão com base na lei. Rege a este propósito um estrito princípio de legalidade sob a veste de um princípio de tipicidade dos impedimentos.(...).

Os impedimentos legais cobrem draconianamente todo um conjunto de relações matrimoniais, de parentesco e de afinidade e «em linha recta ou até ao segundo grau da linha colateral» e compreendem também as mesmas relações entre pessoas que vivam em economia comum ou, inovadoramente, em «situação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil»..”

Por último, o n.º 6 do artigo 55.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁵, relativamente às “Formas de votação” acrescenta:

“Não podem estar presentes no momento da discussão nem da votação os membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos”.⁶

Do exposto resulta, portanto, que a matéria dos impedimentos e incompatibilidades já se encontrava tratada em diplomas que antecederam a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, tendo este diploma, aliás, revogado outros que também regulavam sobre o assunto, nomeadamente a Lei n.º 4/83, de 2 de abril (que tratava do regime do controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos), o Decreto

⁴ In “Código do Procedimento Administrativo anotado”, Coimbra Editora, pág.278.

⁵ Retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1.11, e n.º 50-A/2013, de 11.11, e alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, n.º 7-A/2016, de 30.03, n.º 42/2016, de 28.12, e n.º 50/2018, de 16.08.

⁶ Acresce referir que, em relação ao conteúdo do dever de participar nas reuniões/sessões, foi aprovada a seguinte Solução Interpretativa Uniforme⁶, na Reunião de Coordenação Jurídica realizada no dia 5 de Julho de 2000, posteriormente homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local:

“I- Nos termos do Estatuto dos Eleitos Locais, estes, no exercício das suas funções autárquicas, estão vinculados ao cumprimento de determinados deveres, de entre os quais se destaca, em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares, o de “participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos” (Lei n.º 29/87, de 30 de Março, artigo 4.º, n.º 3, alínea a)). Formulação esta que inclui quer o dever de comparecer, quer o de votar nas reuniões. (...)

Regulamentar n.º 1/2000, de 9 de março (que regulamentava aquela Lei n.º 4/83, de 2 de abril) e a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto (que aprovou o regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos).

Isto significa que, mesmo antes da entrada em vigor da Lei n.º 52/2019, sendo o Senhor Presidente de Junta de Freguesia cônjuge de uma empresária, caso ela se tenha candidatado a procedimentos de contratação, devia-se declarar impedido de participar na(s) deliberação(ões) relacionadas com sua atividade de comércio e reparação de máquinas e ferramentas agrícolas, ao abrigo do consignado na subalínea iv) da alínea b) do art.º 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, conjugada com o n.º 6 do art.º 55.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013 e com a alínea b) do n.º 1 do art.º 69.º do Código do Procedimento Administrativo.

De facto, verificando-se uma situação de **impedimento**, o Senhor Presidente já tinha o dever de se abster⁷ e, conseqüentemente, não intervir, sob qualquer forma ou em qualquer momento, declarando ou requerendo o seu impedimento e sendo feita menção de tal ocorrência na ata da reunião respetiva. Com efeito, *“a lei exige que o membro do órgão autárquico – de qualquer órgão autárquico – não participe, não decida, não delibere, **abstendo-se de qualquer intervenção, seja qual for a forma que revista ou por que se manifeste**”⁸.*

Ora, o art.º 76.º do CPA⁹ sanciona com a anulabilidade os atos ou contratos em que tiverem intervindo titulares de órgãos ou agentes impedidos ou em cuja preparação tenha ocorrido prestação de serviços à Administração Pública em violação do disposto nos n.ºs 3 a 5 do art.º 69.º.

Acresce que o art.º 8.º n.º 2 da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto determina que incorrem em **perda de mandato** os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções **intervenham em procedimento administrativo, ato ou contrato** de direito público ou privado **relativamente ao**

4- **Na lei apenas se admite, com carácter de exceção, um motivo justificativo da não votação: encontrar-se ou considerar-se o autarca impedido** ou sobre ele recair suspeição (nos termos do artigo 44.º e seguintes do CPA e do n.º 6 do artigo 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro)”. (negritos nossos)

⁷ “Exige-se um dever de abstenção sempre que exista um interesse pessoal na decisão ou relações particulares com alguns interessados” – in Vieira de Andrade, “A imparcialidade na Administração”, Coimbra, pág. 11”.

⁸ VD Parecer da PGR n.º 45/90, publicado no DR, II Série, de 92.09.21 e Parecer n.º 77/2002 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República⁸ que defende que “podem verificar-se situações de impedimento, sendo vedado ao titular do cargo intervir em casos concretos e definidos, por a lei considerar que, em tais casos podem ocorrer tensões entre ela e os interesses que possam ter na decisão.”

⁹ Conforme defende Luiz S. Cabral de Moncada, em comentário a este último preceito (op .cit., pág.294), os “actos e contratos (administrativos ou privados) em que tenham intervindo impedidos são anuláveis nos termos gerais. Estes termos compreendem seguramente qualquer tipo de ilegalidade. Nada impede que lei especial preveja a nulidade.”

qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem.

II – Dos impedimentos na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho

A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.

No que toca à aplicação no tempo do disposto neste diploma, realçamos que esta Direção de Serviços já se pronunciou na INF_DSAJAL_CG_ 1220/2019, de 16.12.2019 que transcrevemos na parte que interessa à economia do presente parecer:

“Quanto à aplicação no tempo das obrigações declarativas impostas pela Lei n.º 52/2019, o n.º 2 do seu artigo 25.º contempla uma norma transitória de acordo com a qual as mesmas só se aplicam aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, e equiparados, que iniciem, renovem ou terminem funções a partir da sua entrada em vigor.

Portanto, no caso em concreto, só no próximo mandato autárquico é que os membros que integram as juntas de freguesia (o Presidente da junta e os vogais) passam a estar obrigados a apresentar as declarações previstas na Lei n.º 52/2019, podendo tal resultar das eleições autárquicas de 2021, de eventuais eleições intercalares, ou da necessidade de substituição de um dos membros do órgão executivo (em virtude de vaga ocorrida por renúncia ao mandato, falecimento, ou suspensão do mandato).

IV

No demais, em tudo aquilo que não se circunscreva às obrigações declarativas previstas no artigo 13.º e 14.º, a Lei n.º 52/2019 aplica-se aos membros do órgão executivo da freguesia desde 25 de outubro de 2019, encontrando-se os mesmos sujeitos ao princípio do exercício de funções em regime de exclusividade e ao quadro de incompatibilidades e impedimentos previstos nesta lei (artigos 6.º e seguintes).

Bem como se lhes aplicam desde já as outras obrigações que resultam deste regime jurídico, como por exemplo a obrigação de apresentar todas as ofertas institucionais e hospitalidades - que se traduzam em bens materiais ou serviços de valor estimado superior a €150 - em cumprimento do fixado no artigo 16.º 4/4.

Por outro lado, os órgãos das autarquias locais, incluindo as juntas de freguesia, estão obrigados a aprovar Códigos de Conduta até ao dia 26 de fevereiro de 2020, nos termos das disposições conjugadas do artigo 19.º e do n.º 6 do artigo 25.º, os quais estabelecem, entre outras matérias, sobre as ofertas institucionais e hospitalidade, os respetivos deveres de registo e o organismo competente para esse efeito.”¹⁰

No presente caso, não estando em causa questão relativa às obrigações declarativas, mas sim aos impedimentos, importa primeiramente destacar o seguinte do disposto nos artigos 2º, 6º e 7º da Lei nº 52/2019, de 31 de julho:

- Que, para efeitos deste diploma, os **“membros dos órgãos executivos do poder local”** se subsumem no conceito de **“cargos políticos”** (embora os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência, estejam excecionados *“para efeitos das obrigações declarativas”*);

- Que os titulares de cargos políticos (e de altos cargos públicos) exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do especialmente disposto nesta lei e

- a) No Estatuto dos Deputados à Assembleia da República;
- b) Nos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas;
- c) No Estatuto dos Eleitos Locais;
- d) No Estatuto do Gestor Público;
- e) No Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública;

- Que o exercício de funções em regime de exclusividade é incompatível com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos com exceção:

- a) Das funções ou atividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência;
- b) Da integração em órgãos ou conselhos consultivos ou fiscalizadores de entidades públicas;
- c) Das atividades de docência e de investigação no ensino superior, nos termos previstos nos estatutos de cada cargo, bem como nos estatutos das carreiras docentes do ensino superior;

¹⁰ Negritos nossos.

- d) Da atividade de criação artística e literária, bem como quaisquer outras de que resulte a percepção de remunerações provenientes de direitos de autor ou conexos ou propriedade intelectual;
- e) Da realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de natureza idêntica;
- f) Dos casos em que a lei expressamente admita a compatibilidade de exercício de funções;

- Que os titulares dos órgãos das autarquias locais exercem o seu mandato em regime de permanência, meio tempo ou não permanência, nos termos previstos no respetivo estatuto;

- Que, para além do exercício do respetivo cargo, os vereadores em regime de meio tempo ou em regime de não permanência e os titulares dos órgãos executivos das freguesias em regime de meio tempo ou em regime de não permanência podem exercer outras atividades, mas estas devem ser declaradas, nos termos da lei:

- Que esse facto não prejudica a integração pelos titulares dos órgãos do município nos órgãos sociais das empresas do respetivo setor empresarial local, caso seja admitida pelo respetivo regime jurídico;

- Que os titulares de cargos políticos do poder local, por si ou por interposta pessoa, singular ou coletiva, não podem, relativamente a quaisquer questões, processos ou litígios que envolvam ou tenham de ser apreciados ou decididos pela pessoa coletiva de cujos órgãos sejam titulares:

- a) *Exercer o mandato judicial em qualquer foro;*
- b) *Exercer funções como consultor ou emitir pareceres;*
- c) *Assinar projetos de arquitetura ou engenharia.*

- Que o exposto no ponto anterior é ainda aplicável relativamente à prática desses atos:

- a) *Nas freguesias que integrem o âmbito territorial do respetivo município, em relação aos titulares dos órgãos do município;*
- b) *No município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia, em relação aos titulares dos órgãos da freguesia;*
- c) *Nas entidades supramunicipais de que o município faça parte, em relação aos titulares dos órgãos do município;*

d) *Nas entidades do setor empresarial local respetivo.*

- Concretamente sobre os impedimentos a que estão sujeitos os titulares de cargos políticos (e também os titulares de altos cargos públicos), o art.º 9º deste diploma consigna o seguinte:

“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 (euro), não podem:

a) Participar em procedimentos de contratação pública;

b) Intervir como consultor, especialista, técnico ou mediador, por qualquer forma, em atos relacionados com os procedimentos de contratação referidos na alínea anterior.

3 - O regime referido no número anterior aplica-se às empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo, detenha, por si ou conjuntamente com o seu cônjuge, unido de facto, ascendente e descendente em qualquer grau e colaterais até ao 2.º grau, uma participação superior a 10 % ou cujo valor seja superior a 50 000 (euro).

4 - O regime referido no n.º 2 aplica-se ainda aos seus cônjuges que não se encontrem separados de pessoas e bens, ou a pessoa com quem vivam em união de facto, em relação aos procedimentos de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular.

5 - O regime dos n.os 2 a 4 aplica-se aos demais titulares de cargos políticos e altos cargos públicos de âmbito regional ou local não referidos no n.º 2, aos seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, em relação a procedimentos de contratação pública desenvolvidos pela pessoa coletiva regional ou local de cujos órgãos façam parte.

6 - No caso dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, o regime dos n.os 2 a 4 é aplicável ainda relativamente aos procedimentos de contratação:

- 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 (euro), e, caso o titular do cargo não exerça qualquer uma das faculdades previstas no n.º 7, pode a sociedade deliberar a suspensão da sua participação social.*

9 - *Devem ser objeto **de averbamento no contrato e de publicidade no portal da Internet dos contratos públicos**, com indicação da relação em causa, os contratos celebrados pelas pessoas coletivas públicas de cujos órgãos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos são titulares com as seguintes pessoas com as quais mantêm relações familiares:*

- a) *Ascendentes e descendentes em qualquer grau do titular do cargo;*
- b) *Cônjuges que se encontrem separados de pessoas e bens do titular do cargo;*
- c) *Pessoas que se encontrem numa relação de união de facto com o titular do cargo.*

10 - *O disposto no número anterior aplica-se ainda a contratos celebrados com empresas em que as pessoas referidas no número anterior exercem **controlo maioritário** e a contratos **celebrados com sociedades em cujo capital o titular do cargo político ou de alto cargo público, detenha, por si ou conjuntamente com o cônjuge ou unido de facto, uma participação inferior a 10 % ou de valor inferior a 50 000 (euro).***

11 - (...).”

A propósito do disposto neste normativo (comparando-o, até, com o normativo que lhe correspondia no domínio da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto¹¹, agora revogada), pode ler-se o seguinte no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 25/2019:¹²

*“Assim, o n.º 2 do atual artigo 9.º veio determinar que o **impedimento de participar em procedimentos de contratação pública se verifica relativamente i) aos titulares de cargos políticos** ou de altos cargos públicos de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, **e, ainda, ii) às sociedades por si detidas** em percentagem superior a 10 lprct. do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000€.*

De resto, este pressuposto alternativo, respeitante à percentagem de capital detida na sociedade, constitui uma referência base do atual regime, visto que é, também, exigido nos n.os 3, 8 e 10 do preceito.

O impedimento levado à alínea b) do n.º 2 é inteiramente novo e faz todo o sentido, na senda do impedimento já contido no n.º 1 do preceito em exame.

Assume, igualmente, foros de novidade o seu n.º 4, que subordina a aplicabilidade do n.º 2 aos casos em que os procedimentos de contratação pública tenham sido “desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular”, exigência esta sem paralelo na anterior legislação.

E, por força do seu n.º 5, este postulado aplica-se aos demais titulares de cargos políticos e altos cargos públicos de âmbito regional ou local, impondo a lei, neste segmento, que os procedimentos de contratação pública sejam “desenvolvidos pela pessoa coletiva regional ou local de cujos órgãos façam parte”.

Nesta ótica se compreende a previsão equivalente, constante do seu n.º 6, aplicável aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades.

*Uma análise perfunctória permite detetar uma **ampliação do âmbito objetivo e subjetivo dos impedimentos, relativamente ao anterior diploma.** Assim, a nova lei veio incluir, no seu âmbito de aplicação, novas entidades situadas na esfera do poder regional e local, **seus cônjuges ou unidos de facto***

¹¹ Trata-se do art.º 8º da Lei n.º 64/93.

e respetivas sociedades e, ainda, as sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais e, bem assim, estabelecer novos condicionalismos materiais, na verificação dos impedimentos.

Indo mais longe, o legislador alargou o impedimento a eventuais situações de prestação de serviço, por banda do titular do cargo, designadamente, a título de consultor, especialista, técnico ou mediador, em atos relacionados com os procedimentos de contratação.

Em adição, esta disposição legal, **nos seus n.os 7 e 8, institui um regime alargado e completo, com vista a fazer cessar estas situações de impedimento**, matéria esta inteiramente inovadora, que contempla as fórmulas legais passíveis de potenciar o estrito cumprimento do novo regime jurídico e de obviar ao perpetuar dessas situações, ao consagrar uma panóplia de meios legais para lhes pôr cobro.

Por último, **os seus n.os 9 e 10 visam dar publicidade, quer no pertinente registo comercial, quer no portal da Internet dos contratos públicos**, aos contratos celebrados pelas pessoas coletivas públicas, a cujos órgãos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos estão adstritos, com as pessoas com as quais mantêm relações familiares próximas e estreitas, a saber: os ascendentes e os descendentes, em qualquer grau, do titular do cargo; os cônjuges que se encontrem separados de pessoas e bens do titular do cargo e, ainda, as pessoas que se encontrem numa relação de união de facto com o titular do cargo.

VI. 3. Enfrentando agora os casos de impedimentos hipotizados na consulta, e, como decorrência, abstraindo dos aspetos do regime legal aplicáveis aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos de âmbito regional ou local, se atentarmos na letra da lei, intui-se que o novo regime é supostamente mais aberto e flexível do que o anterior.

Expressivo desta afirmação é o facto de **exigir, nomeadamente, que os procedimentos de contratação pública tenham sido “desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular”**, requisito sem equivalência no regime pretérito e por cuja relevância jurídica se bateu a exposição que acompanhou o pedido de parecer.

Na verdade, a consagração desta limitação, na disciplina dos impedimentos, é, por si só, passível de fazer cessar ou suprimir a potencialidade de lesão dos princípios da igualdade, da imparcialidade e da transparência, assim se efetivando o princípio da prossecução do interesse público.

¹² Acessível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/9319>

Nesta conformidade, inexistente qualquer impedimento que atinja os cônjuges não separados de pessoas e bens e/ou os unidos de facto com titulares de cargos políticos, se e quando a pessoa coletiva pública contratante seja diversa da pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular.

Mas, em contraponto, não se olvide a consagração, em termos amplos e de largo alcance, de um rigoroso e efetivo dever de publicidade, por força do n.os 9, 10 e 11 deste artigo, em nome da defesa dos valores democráticos da igualdade dos cidadãos e, bem assim, da transparência dos poderes públicos.”

E, mais adiante, neste Parecer acrescenta-se o seguinte:

VII. 8. Perscrutando agora, em traços muito concisos, o regime sancionatório cominado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, observa-se que rege o respetivo artigo 11.º, que prescreve o seguinte:

Artigo 11.º

Regime sancionatório

1 - A infração ao disposto no n.º 2 do artigo 6.º, no n.º 2 do artigo 7.º, no artigo 8.º e nos n.os 2 a 6 e 11 do artigo 9.º pelos titulares de cargos políticos implica as sanções seguintes:

a) Para os titulares de cargos eletivos, com a exceção do Presidente da República, a perda do respetivo mandato;

b) Para os titulares de cargos de natureza não eletiva, com a exceção do Primeiro-Ministro, a demissão.

2 -

3 -

4 -

5 - Compete ao Tribunal Constitucional, nos termos da respetiva lei de processo, aplicar as sanções previstas no presente artigo relativamente aos titulares de cargos políticos, com exceção:

a) Da perda de mandato de deputados à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, cuja aplicação compete às respetivas assembleias, sem prejuízo dos recursos destas decisões para o Tribunal Constitucional;

b) Dos titulares de cargos políticos previstos na alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º

6 - Tem legitimidade para intentar as ações previstas no n.º 2 e no n.º 5 o Ministério Público.

(...)

Deste leque de sanções consta, assim, i) a perda de mandato, para os titulares de cargos eletivos, com a exceção do Presidente da República [n.º 1, alínea a)], ii) a demissão, para os titulares de cargos de natureza não eletiva, com a exceção do Primeiro-Ministro [n.º 1, alínea b)], iii) a destituição judicial, para os titulares de altos cargos públicos (n.º 2), iv) a inibição para o exercício de funções de cargos políticos e de altos cargos públicos por um período de três anos, para os titulares de cargos políticos de natureza executiva (n.º 3) e v) a destituição, para o Provedor de Justiça (n.º 4).

Neste aspeto particular, para além de uma concretização e sistematização mais cuidadas, o novo diploma não introduziu alterações de vulto ao regime que revogou e visou substituir.”

Na situação em análise, refere-se no pedido de parecer que o Senhor “presidente da União de freguesias é casado, sendo que o seu cônjuge desenvolve uma atividade de comércio e reparação de máquinas e ferramentas agrícolas no regime de empresário em nome individual, no concelho de (...)”.

Assim, no que à economia do presente parecer interessa, retiramos do disposto nos números 2 a 4 do art.º 9º da Lei nº 52/2019 que não podem participar em procedimentos de contratação pública:

a) **Os titulares de cargos políticos** (ou altos cargos públicos) de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão;

b) **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€.**

c) As “**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)**”.

d) Os **“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”**.

Da conjugação do disposto nos vários números do art.º 9º da Lei nº 52/2019, de 31 de julho recordamos que os números 5 e 6 deste normativo mandam aplicar o disposto nos números 2 a 4 (cujo teor acabamos de analisar):

- Aos **demais titulares de cargos políticos** (e altos cargos públicos) **de âmbito regional ou local**, aos seus **cônjuges** e unidos de facto e **respetivas sociedades**, em relação à sua participação em **procedimentos de contratação pública desenvolvidos pela pessoa coletiva regional ou local de cujos órgãos façam parte;**

- Aos **titulares dos órgãos executivos das autarquias locais**, seus **cônjuges** e unidos de facto e **respetivas sociedades**, relativamente aos **procedimentos de contratação das freguesias que integrem o âmbito territorial do respetivo município e do município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia.**

Ora, o nº 6 do art.º 9º reporta-se aos **“cônjuges ...e respetivas sociedades”**, enquanto o nº 3 do mesmo normativo se refere às **“empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo detenha, por si ou conjuntamente com o seu cônjuge (...) uma participação superior a 10% ou cujo valor seja superior a 50 000 €.”**

Do exposto, parece-nos ser possível retirar, em primeiro lugar, que o art.º 9º distingue várias situações conforme estejam em causa os titulares dos cargos (por si), os cônjuges (por si) e ainda as empresas ou as sociedades em que uns ou outros, por si ou conjuntamente detenham uma participação superior a 10% ou cujo valor seja superior a 50 000 €.

Coloca-se, porém, a questão de aferir se neste normativo o vocábulo **“empresas”** e **“sociedades”** é utilizado indistintamente.

De facto, se atentarmos no regime constante do revogado art.º 8º da Lei nº 64/93, de 26 de agosto verificamos que, apesar de ter como epígrafe **“Impedimentos aplicáveis a sociedades”**, o texto deste normativo referia-se sempre a **“empresas”** e nunca a **“sociedades”**, o que parece significar que, ao abrigo desse diploma, os impedimentos se aplicavam quer o cônjuge fosse titular de uma sociedade, quer exercesse a sua atividade como empresário em nome individual.

Contudo, na Lei n.º 52/2019, o art.º 9.º tem como epígrafe “*Impedimentos*” e em quase todos os seus 11 números refere-se a “*sociedades*”, com exceção do n.º 3 que impede, designadamente, de participar em procedimentos de contratação pública “*as empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo, detenha, por si ou conjuntamente com o seu cônjuge (...) uma participação superior a 10% ou cujo valor seja superior a 50 000 €.*” Ora, o regime deste n.º 3 (e do n.º 2 e 4) também se aplica:

- Aos demais titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não referidos no n.º 2, aos seus cônjuges (...) e respetivas sociedades, em relação a procedimentos de contratação pública desenvolvidos pela pessoa coletiva (...) local de cujos órgãos façam parte;
- No caso dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, em relação aos procedimentos de contratação referidos no n.º 6 do art.º 9.º, norma que nos parece ter de ser lida em função da entidade que desencadeia o procedimento, isto é:
 - **Se o procedimento for desencadeado pelo município**, o impedimento também se aplica relativamente aos procedimentos de contratação das freguesias que integrem o âmbito territorial do município (e, ainda às entidades supramunicipais de que o município faça parte e às entidades do respetivo setor empresarial local);
 - **Se o procedimento for lançado pela freguesia**, o referido impedimento também se aplica ao município no qual se integre territorialmente essa freguesia.

No caso presente, o cônjuge do Senhor Presidente de Junta exerce a sua atividade como empresário em nome individual¹³, situação que não se enquadra no conceito de sociedade¹⁴ (só assim seria se se tratasse de uma sociedade unipessoal por quotas¹⁵).

No entanto, como o património do empresário em nome individual fica “*afeto*” à empresa, respondendo pelas suas dívidas e o seu titular é casado (presumimos que em comunhão de bens ou em comunhão de

¹³Em termos muito simples, realçamos que o empresário em nome individual afeta bens próprios à atividade que desenvolve. Assim, este património responde de forma ilimitada pelas dívidas que o empresário contraia ao exercer essa atividade e ainda pelas dívidas pessoais, não existindo, portanto, qualquer cisão entre o património pessoal e o da empresa.

¹⁴ Nos termos do Código das Sociedades Comerciais, as sociedades comerciais têm por objeto a prática de atos de comércio, podendo adotar os seguintes tipos: sociedade em nome coletivo, sociedade por quotas, sociedade anónima e sociedade em comandita (simples ou por ações).

¹⁵ De acordo com o n.º 1 do art.º 270º-A do Código das Sociedades Comerciais, a sociedade unipessoal por quotas é constituída por um sócio único, pessoa singular ou coletiva, que é o titular da totalidade do capital social. Por outro lado, é apenas o património social que responde pelas dívidas da sociedade.

adquiridos), o certo é que o património do Senhor Presidente de Junta também responde pelas dívidas da empresa do seu cônjuge.

Parece-nos, portanto, que a situação do cônjuge do Presidente da Junta de Freguesia, que é simultaneamente empresário em nome individual, se enquadra no disposto nas disposições conjugadas dos números 3, 5 e 6 do art.º 9º da Lei nº 52/2019.

Atentando no exposto, importa dar resposta a cada uma das questões formuladas, após a sua transcrição, a saber:

“1- O cônjuge do Presidente da Junta de Freguesia, que exerce a atividade em nome individual, pode ou não pode desenvolver a sua atividade normal, independentemente do valor da operação, com as freguesias que integram o âmbito territorial do Município (...)?

Em princípio, não se verificarão os impedimentos elencados no art.º 9º da Lei nº 52/2019, de 31 de julho se o cônjuge do Presidente da Junta de Freguesia, por si e/ou enquanto empresário em nom/e individual, participar em procedimentos de contratação desencadeados pelas pessoas coletivas de cujos órgãos o Presidente **não** faz parte - designadamente os que forem desenvolvidos pelas outras freguesias que integrem o âmbito territorial do município – desde que se cumpram as disposições legais aplicáveis.

2- E se for diretamente com o Município (...), mantém-se este impedimento?

O cônjuge do Presidente da Junta de Freguesia, por si e/ou enquanto empresário em nome individual, não pode participar em procedimentos de contratação pública desencadeados pelas pessoas coletivas de cujos órgãos o cônjuge faz parte, isto é, pela freguesia ou pelo município¹⁶ (vd. nº 2, 4 e 5 e 6 do art.9º).

3 - Estes impedimentos aplicam-se aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto que desenvolvam a sua atividade como empresários em nome individual e trabalhadores independentes, ou apenas para aqueles que as exerçam em sociedades? “

O exercício de funções dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais rege-se, designadamente, pelos princípios da legalidade, da imparcialidade e da transparência, o que acarreta maior responsabilidade.

¹⁶ Na medida em que o presidente de junta integra a assembleia municipal.

Tal como se refere nas conclusões do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 25/2019, “[e]sta responsabilidade de pendor objetivo visa justamente obviar a que a suspeição do favorecimento pessoal e familiar, por banda do titular do órgão ou cargo, não coloque em causa a imparcialidade do próprio órgão e que, por seu turno, não haja o risco de as empresas, em cujo capital social participe, por si ou conjuntamente com pessoas do seu círculo familiar, beneficiarem indevidamente de vantagens inerentes à sua particular relação fiduciária com o titular dos órgãos do poder e que, de outro modo, alegadamente, não obteriam.”

Realçamos, ainda, que a infração ao disposto no art.º 9º da Lei n.º 52/2019 é sancionada com a nulidade dos atos praticados (cfr. art.º 12º do mesmo diploma).

Ora, a questão colocada não é de resposta única, na medida em que, como vimos, o art.º 9º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho distingue várias situações conforme estejam em causa os titulares dos cargos “de per si”, os cônjuges “de per si” e ainda as empresas ou as sociedades em que uns ou outros, por si ou conjuntamente detenham uma participação superior a 10% ou cujo valor seja superior a 50 000 €.

Acresce referir que a atividade desenvolvida pelos empresários em nome individual ou pelos trabalhadores independentes não se enquadra no conceito de sociedade (só assim será se constituírem uma sociedade unipessoal por quotas).

No entanto, como o património do empresário em nome individual fica “afeto” à empresa, respondendo pelas suas dívidas, se este for casado (em comunhão de bens ou em comunhão de adquiridos) com um autarca, o património deste também responde pelas dívidas da empresa do seu cônjuge, enquadrando-se a sua situação no disposto nas disposições conjugadas dos n.ºs 3, 5 e 6 do art.º 9º da Lei n.º 52/2019.

Acresce referir que, em matéria de impedimentos, para além do disposto neste normativo, em qualquer procedimento em que intervenham membros de órgãos autárquicos, ter-se-á ainda de ter em conta o disposto nos diplomas que referimos no ponto I deste parecer, com especial relevo para o art.º 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, o n.º 6 do art.º 55º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, o art.º 69º do CPA e o n.º 2 do art.º 8º da Lei 27/96, de 1 de agosto.

4 - Estes impedimentos do exercício do mandato prescrito no Artigo 9,º aplicam-se a todos os membros do executivo, ou excecionam-se os vogais das juntas de freguesia com menos de 10.000 eleitores, à semelhança das obrigações declarativas, nos termos do artigo 2,º da referida lei 52/2019?”

Estes impedimentos aplicam-se a todos os membros do executivo, uma vez que, tal como decorre expressamente do disposto no n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência, só se encontram excecionados “*para efeitos das obrigações declarativas*”.