

ASSUNTO:	Declaração de inexistência de conflitos de interesses.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_11207/2024
Data:	06.11.2024

Pelo Exmo. Senhor Diretor Municipal de Serviços Jurídicos foi solicitada a emissão de parecer jurídico quanto às seguintes questões:

*“Com referência ao assunto supra identificado, solicita-se a colaboração dessa Comissão no sentido de nos transmitirem qual o entendimento perfilhado pela entidade a que V.ª Exa. preside sobre algumas questões que têm sido suscitadas com a publicação da Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto, quanto à forma da sua aplicação ao universo dos diferentes órgãos das autarquias locais, com atribuições e competências próprias e submetidos um regime jurídico específico:*

- 1. A referência no artigo 13.º do RGPC aos “membros dos órgãos de administração” abrange todos os membros dos dois órgãos do Município, o órgão deliberativo (Assembleia Municipal) e o órgão executivo (Câmara Municipal)?*
- 2. A DICJ deverá ser subscrita por cada um dos membros dos órgãos e para cada uma das deliberações em que exerçam o seu direito de voto?*
- 3. Em que momento essa declaração deve ser subscrita?*
- 4. A DICJ, correspondendo ao modelo aprovado, pode ser feita através de mecanismos digitais, com a exigência de prévia autenticação do utilizador, que confirme essa manifestação da inexistência de conflito pelo interveniente, não carecendo de colocação da assinatura, bastando-se, assim, com uma manifestação inequívoca da vontade, enformada pelo modelo aprovado?”*

Cumpre, pois, informar:

|

Na sequência da aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção <sup>1</sup>, foi aprovado o regime geral da prevenção da corrupção (RGPC), em anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, visando

<sup>1</sup> Publicada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril.

implementar as prioridades nela estabelecidas, melhorar as práticas institucionais em matéria de transparência, prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública e comprometer o setor privado com a prevenção e repressão da corrupção.

Assim, e tendo em vista a prevenção e deteção dos riscos de corrupção e infrações conexas, é exigido às entidades abrangidas pelo RGPC <sup>2</sup> a adoção e implementação de um programa de cumprimento normativo, o qual deverá incluir:

- a. Um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR), que abranja toda a sua organização e atividade, incluindo áreas de administração, de direção, operacionais ou de suporte, e que contenha:
  - A identificação, análise e classificação dos riscos e das situações que possam expor a entidade a atos de corrupção e infrações conexas, incluindo aqueles associados ao exercício de funções pelos titulares dos órgãos de administração e direção, considerando a realidade do setor e as áreas geográficas em que a entidade atua;
  - Medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados;
- b. Um código de conduta que estabeleça o conjunto de princípios, valores e regras de atuação de todos os dirigentes e trabalhadores em matéria de ética profissional, tendo em consideração as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas e os riscos de exposição da entidade a estes crimes;
- c. Um canal interno de denúncias, com o devido seguimento a denúncias de atos de corrupção e infrações conexas;
- d. Um programa de formação interna ministrada a todos os seus dirigentes e trabalhadores, com vista a que estes conheçam e compreendam as políticas e procedimentos de prevenção da corrupção e infrações conexas implementados.

As entidades abrangidas ficam, ainda, obrigadas a implementar um sistema de avaliação e controlo interno que assegure a efetividade deste programa e a imparcialidade dos procedimentos e decisões.

Nessa sequência, as entidades públicas abrangidas devem adotar igualmente medidas destinadas a assegurar a isenção e a imparcialidade dos membros dos respetivos órgãos de administração, seus dirigentes e trabalhadores e a prevenir situações de favorecimento, considerando-se, neste âmbito, a existência de conflitos de interesses em *“qualquer situação em que se possa, com razoabilidade, duvidar*

---

<sup>2</sup> Nos quais se incluem os *“serviços e às pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores”* (cf. n.º 2 do artigo 2.º do RGPC).

*seriamente da imparcialidade da conduta ou decisão do membro do órgão de administração, dirigente ou trabalhador, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual” (cf. artigo 13.º n.ºs 1 e 5 do RGPC).*

Para prevenção da ocorrência de conflitos e interesses, prevê o artigo 13.º n.º 2 do RGPC, que *“os membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas assinam uma declaração de inexistência de conflitos de interesses conforme modelo a definir por portaria dos membros Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da Administração Pública, nos procedimentos em que intervenham respeitantes às seguintes matérias ou áreas de intervenção:*

- a) Contratação pública;*
- b) Concessão de subsídios, subvenções ou benefícios;*
- c) Licenciamentos urbanísticos, ambientais, comerciais e industriais;*
- d) Procedimentos sancionatórios”.*

A mencionada Portaria, que aprovou o modelo de declaração de inexistência de conflitos de interesses destinada aos membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas pelo RGPC, veio a ser aprovada pela Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto <sup>3</sup>.

Como consta das FAQ – Perguntas Frequentes <sup>4</sup> do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) <sup>5</sup>, relativamente ao âmbito desta declaração e à sua conexão com o modelo de declaração de inexistência de conflitos previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP), aí se esclarece o seguinte:

*“31. Tendo em conta o novo modelo de declaração de inexistência de conflitos de interesses aprovado pela portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto, prevista no n.º 2 do artigo 13.º do RGPC, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, e o modelo do anexo XIII do Código dos Contratos Públicos (CCP), os elementos do júri e o gestor do contrato deverão passar a assinar, para além do modelo previsto no CCP, o modelo para efeitos de RGPC aprovado pela portaria supra identificada?*

*O RGPC determina, no seu artigo 13.º, que os membros de órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas assinarão uma declaração nos procedimentos em que intervenham, seja a que título for e no âmbito das respetivas competências, nas matérias ou áreas de intervenção de: (i) contratação pública; (ii) concessão de subsídios; (iii) subvenções ou*

<sup>3</sup> Posteriormente alterada pela Portaria n.º 242/2024/1, de 4 de outubro, que alterou a data da entrada em vigor da Portaria n.º 185/2024/1, para o dia 10 de fevereiro de 2025.

<sup>4</sup> Acessível em <https://mec-anticorruptao.pt/faq/regime-geral-de-prevencao-da-corrupcao/>

<sup>5</sup> Entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

*benefícios; (iv) licenciamentos urbanísticos, ambientais, comerciais e industriais e (v) procedimentos sancionatórios.*

*Existe conflito de interesses nas situações em que se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da conduta ou da decisão do elemento em causa no respetivo procedimento.*

*Esta declaração, para efeitos de cumprimento de RGPC deve ser assinada em cada procedimento que seja encetado e que se enquadre numa das áreas referidas nesse artigo 13.º*

*De realçar que o modelo ora aprovado visa tão somente dar cumprimento ao disposto no RGPC, não estando prevista a revogação de quaisquer outros documentos similares referidos em legislação específica ou para fases concretas de determinados procedimentos.*

*Quando existam casos em que determinada lei específica, como acontece no CCP, já prevê, para determinados intervenientes e em determinadas fases do procedimento, a emissão de declaração para este mesmo efeito – inexistência de conflito de interesses – não será necessária a assinatura, para esses elementos, de nova declaração, uma vez que o teor aí mencionado já abrange a matéria que se pretende prevenir com a declaração referida no artigo 13.º do RGPC”.*

Também o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.) divulgou o seguinte entendimento quanto a mesma questão <sup>6</sup>:

*“O artigo 2.º da Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto (...) veio aprovar o modelo de declaração de inexistência de conflitos de interesses destinada aos membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas pelo RGCP, o qual consta no anexo à mesma.*

*No entanto, em matéria de contratação pública, o Código dos Contratos Públicos (CCP) contém, no seu anexo XIII, um modelo de declaração de inexistência de conflito de interesses, o qual, para cada procedimento e contrato, deve ser preenchido por cada membro do júri (artigo 67-º n.º 5 do CCP) e pelo gestor do contrato (artigo 290.º-A n.º 7 do CCP).*

*Não tendo o anexo XIII do CCP sido revogado, constatamos que existem na nossa ordem jurídica estes dois modelos declaração de inexistência de conflito de interesses (em si mesmo muito semelhantes).*

*Neste sentido, entendemos que em matéria de contratação pública, os membros do júri e o gestor do contrato devem continuar a assinar o modelo constante no anexo XIII do CCP, enquanto os demais intervenientes no procedimento (órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores), quer na prática de atos instrutórios, na produção de pareceres e na prática de atos decisórios, deve assinar o modelo de declaração de inexistência de conflitos de interesses, constante do anexo da Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto”.*

<sup>6</sup> Acessível em [https://www.base.gov.pt/Base4/media/tpeastyn/informa%C3%A7%C3%A3o\\_de-declara%C3%A7%C3%A3o-de-inexist%C3%Aancia-de-conflito-de-interesses.pdf](https://www.base.gov.pt/Base4/media/tpeastyn/informa%C3%A7%C3%A3o_de-declara%C3%A7%C3%A3o-de-inexist%C3%Aancia-de-conflito-de-interesses.pdf)

## II

Posto isto, tendo por base o enquadramento supra referenciado, passamos à análise e resposta às questões colocadas:

1. A referência no artigo 13.º do RGPC aos “membros dos órgãos de administração” abrange todos os membros dos dois órgãos do Município, o órgão deliberativo (Assembleia Municipal) e o órgão executivo (Câmara Municipal)?

Considerando que as autarquias locais visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição do concelho, mediante órgãos representativos por ela eleitos, e que os órgãos representativos do município são a assembleia municipal (órgão deliberativo) e a câmara municipal (órgão executivo), deve entender-se que a referência aos “membros dos órgãos de administração”, efetuada no artigo 13.º do RGPC, abrange os membros da assembleia municipal e da câmara municipal, pelo que, sempre que os membros destes órgãos intervenham em procedimentos respeitantes às matérias ou áreas de intervenção de contratação pública, concessão de subsídios, subvenções ou benefícios, licenciamentos urbanísticos, ambientais, comerciais e industriais ou procedimentos sancionatórios deverão subscrever uma declaração de inexistência de conflitos de interesses, de acordo com o modelo previsto na Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto.

2. A DICl deverá ser subscreta por cada um dos membros dos órgãos e para cada uma das deliberações em que exerçam o seu direito de voto?

A declaração de inexistência de conflitos de interesses será individual, pelo que deverá ser individualmente subscreta por cada um dos membros dos órgãos, reportando-se ao exercício de determinadas funções e/ou cargos exercidos nos procedimentos referidos no n.º 2 do artigo 13.º do RGPC, ou seja, nos procedimentos respeitantes às matérias ou áreas de intervenção de contratação pública, concessão de subsídios, subvenções ou benefícios, licenciamentos urbanísticos, ambientais, comerciais e industriais ou procedimentos sancionatórios <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Relativamente às questões n.ºs 2 e 3, o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), nas suas FAQ – Perguntas Frequentes, esclarece o seguinte: “32. *Em que momento deverá ser subscreta a declaração de inexistência de conflito de interesses, por cada interveniente no procedimento? E pode ser anexada uma única declaração, que abranja todos os intervenientes no procedimento ou terá de ser anexada uma declaração por cada interveniente?*”

*A referida declaração será individual, na medida em que se reporta à declaração de uma determinada pessoa individualmente considerada e reportando ao exercício de determinadas funções e/ou cargos exercidos no procedimento que esteja em causa (de entre os elencados no artigo 13.º, n.º 2, do RGPC).*

*Pelo que a declaração de inexistência de conflito de interesses deverá ser emitida no momento em que se verifique a respetiva intervenção no procedimento em causa”.*

3. Em que momento essa declaração deve ser subscrita?

A declaração de inexistência de conflito de interesses deverá ser emitida no momento em que se verifique a respetiva intervenção dos membros dos órgãos nos procedimentos referenciados.

4. A DICl, correspondendo ao modelo aprovado, pode ser feita através de mecanismos digitais, com a exigência de prévia autenticação do utilizador, que confirme essa manifestação da inexistência de conflito pelo interveniente, não carecendo de colocação da assinatura, bastando-se, assim, com uma manifestação inequívoca da vontade, enformada pelo modelo aprovado?

Conforme resulta expressamente do teor do n.º 2 do artigo 13.º do RGPC e da Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto, a declaração de inexistência de conflito de interesses deve ser assinada, pelo que carece de colocação de assinatura do declarante, a qual poderá assumir a forma de assinatura manuscrita ou assinatura digital que possua a mesma validade legal que a assinatura manuscrita.