

ASSUNTO:	Presidente de Junta de Freguesia. Conflito de interesses. Cônjuge que trabalha em IPSS na área da freguesia.
Parecer n.º:	INF_USJAAL(CG)_14779/2025
Data:	27/11/2025

Pelo Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre o seguinte:

"(...) uma situação que, pela sua natureza, poderá suscitar dúvidas quanto à eventual existência de conflito de interesses.

(...)

Eu, Presidente da Junta de Freguesia de (...) em exercício de funções no âmbito do executivo da autarquia desde o passado dia 27 de outubro de 2025, tenho a minha esposa a exercer há 10 anos o cargo de Diretora Técnica de uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) com sede na mesma freguesia, a Associação (...), sendo, portanto, trabalhadora remunerada dessa entidade.

A Junta de Freguesia mantém, ocasionalmente, relações institucionais e de cooperação com a referida IPSS, nomeadamente através de eventuais apoios, cedência de espaços, ou participação conjunta em atividades de interesse público local.

Dada a possível interligação entre as entidades, pretende-se obter parecer sobre:

- 1. A existência (ou não) de conflito de interesses real ou potencial nesta situação;*
- 2. As boas práticas e deveres de abstenção que devem ser observados pelo titular do cargo político em causa;*
- 3. A necessidade, ou não, de qualquer declaração ou comunicação formal adicional perante outras entidades.*

O objetivo deste pedido é garantir transparência, legalidade e ética institucional no exercício das funções públicas e no relacionamento com as entidades locais.

(...)".

Cumpre, assim, informar:

I

O presidente da junta de freguesia é um **eleito local**, como definido no n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na redação atual) e, enquanto membro do órgão executivo da freguesia, é um **titular de cargo político**, conforme definido na alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º

da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos; na redação atual).

A situação de um eleito local da junta de freguesia ser casado com uma pessoa que é trabalhadora, com funções dirigentes, de uma IPSS com atuação na área geográfica da freguesia, mas não pertencendo aos respetivos órgãos sociais nem tem poderes de representação a qualquer título, não configura nenhuma das incompatibilidades especiais previstas nos nºs 4 e 5 do artigo 7.^º¹ da Lei n.º 52/2019, nem nenhum dos impedimentos elencados no artigo 9.^º do mesmo regime jurídico:

"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).

¹ Dispõem os nºs 4 e 5 do artigo 7.^º da Lei n.º 52/2019:

"Artigo 7.^º - Autarcas

(...)

4 - Os titulares de cargos políticos do poder local não podem, por si ou por interposta pessoa, singular ou coletiva, 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.

5 - O disposto no número anterior é ainda aplicável relativamente à prática dos atos aí referidos:

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."

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 nºs 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 nºs 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 - O disposto no presente artigo é aplicável às sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais."

II

O Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na sua redação atual), que os titulares de mandato autárquico estão vinculados ao cumprimento do dever de "*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;*" (cf. alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º).

Os eleitos locais estão igualmente obrigados ao dever de "*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,*" (cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do EEL).

Estão ainda obrigados a "*atuar com justiça e imparcialidade*" (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do EEL).

Os impedimentos que decorrem dos deveres previstos nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 4.º do EEL, devem conjugar-se com o regime geral dos impedimentos dos artigos 69.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

Com efeito, também em matéria de garantias de imparcialidade, aplicam-se ao procedimento concursal de recrutamento o regime dos artigos 69.º a 76.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro; na sua redação atual):

"Artigo 69.º - Casos de impedimento

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 procedural, 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 procedural.

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.

Artigo 70.º - Arguição e declaração do impedimento

1 - Quando se verifique causa de impedimento em relação a qualquer titular de órgão ou agente da Administração Pública, deve o mesmo comunicar desde logo o facto ao respetivo superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial, consoante os casos.

2 - Quando a causa de impedimento incidir sobre outras entidades que, sem a natureza daquelas a quem se refere o n.º 1, se encontrem no exercício de poderes públicos, devem as mesmas comunicar desde logo o facto a quem tenha o poder de proceder à respetiva substituição.

3 - Até ser proferida a decisão definitiva ou praticado o ato, qualquer interessado pode requerer a declaração do impedimento, especificando as circunstâncias de facto que constituam a sua causa.

4 - Compete ao superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial conhecer da existência do impedimento e declará-lo, ouvindo, se considerar necessário, o titular do órgão ou agente.

5 - Tratando-se do impedimento do presidente do órgão colegial, a decisão do incidente compete ao próprio órgão, sem intervenção do presidente.

6 - O disposto nos n.os 3 a 5 aplica-se, com as necessárias adaptações, às situações referidas no n.º 2.

Artigo 71.º - Efeitos da arguição do impedimento

1 - O titular do órgão ou agente ou outra qualquer entidade no exercício de poderes públicos devem suspender a sua atividade no procedimento, logo que façam a comunicação a que se refere o n.º 1 do artigo anterior ou tenham conhecimento do requerimento a que se refere o n.º 3 do mesmo preceito, até à decisão do incidente, salvo determinação em contrário de quem tenha o poder de proceder à respetiva substituição.

2 - Os impedidos nos termos do artigo 69.º devem tomar todas as medidas que forem inadiáveis em caso de urgência ou de perigo, as quais carecem, todavia, de ratificação pela entidade que os substituir.

Artigo 72.º - Efeitos da declaração do impedimento

1 - Declarado o impedimento, é o impedido imediatamente substituído no procedimento pelo respetivo suplente, salvo se houver avocação pelo órgão competente para o efeito.

2 - Tratando-se de órgão colegial, se não houver ou não puder ser designado suplente, o órgão funciona sem o membro impedido."

No geral, estão excluídas da situação de impedimento as intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente atos certificativos, bem como a emissão de parecer, na qualidade de membro do órgão colegial competente para a decisão final, quando tal formalidade seja requerida pelas normas aplicáveis – nos termos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 69.º do CPA.² Pelo que, se o

² Fica, ainda, excluída, a pronúncia do autor do ato recorrido, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º (cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 69.º do CPA).

presidente da junta tiver que assinar correspondência dirigida àquela entidade que não resulte de um ato administrativo decisório (como sejam convites para eventos ou informações enviadas de forma genérica a um conjunto de interessados, bem como notificações para vir pagar taxas devidas) ou mesmo nos demais casos em que não tenha participado no procedimento, por se ter declarado impedido, poderá sempre fazê-lo, porque se traduzem em atos instrutórios complementares.

Por outro lado, e independentemente de não se verificar uma situação de impedimento de entre as que estão tipificadas no artigo 69.º do CPA (ou em diploma especial), os titulares de órgão da administração pública têm sempre ao seu dispor, enquanto mecanismo de garantia da imparcialidade, a possibilidade de pedirem escusa, nos termos do artigo 73.º do CPA:

"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 procedural 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."

Importa sempre ter em consideração que "***Não podem estar presentes no momento da discussão nem da votação os membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos.***", de acordo com o estabelecido no n.º 6 do artigo 55.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL – aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; na redação atual).

Nos termos do previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º do RJAL, **compete ao presidente da junta de freguesia designar o seu substituto nas situações de faltas e impedimentos.**

III

Em conclusão,

Assim, e tendo presente o que atrás se informou, verifica-se que durante o seu mandato autárquico como presidente da junta de freguesia, este eleito local está obrigado a observar e a dar cumprimento aos impedimentos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 4.º do EEL, no artigo 9.º da Lei n.º 52/2019 e também ao regime geral de impedimentos previstos no Código do Procedimento Administrativo (cf. artigo 69.º) nos procedimentos em que, direta ou indiretamente seja interessada a IPSS em que a sua mulher trabalha, como Diretora Técnica.

Se a mulher do presidente da junta pertencer aos órgãos sociais da IPSS, ou exercer funções de representação da mesma a qualquer título, os impedimentos são diretos e este eleito local não pode intervir em nenhum desses procedimentos (com as exceções previstas no artigo 69.º/2 do CPA), por força do disposto nas seguintes normas legais: nºs 2, 4 e 5 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019; alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do EEL; alínea b) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 69.º do CPA.

No geral, e mesmo que a sua mulher não esteja naquelas condições, porque intervém (como Diretora Técnica) na maioria dos projetos da IPSS, porque nela trabalha (e assim é credora da IPSS, aplicando-se o artigo 73.º/1, alínea b) do CPA), e, especialmente, porque o presidente da junta está proibido de "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" (cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do EEL), devendo sempre "atuar com justiça e imparcialidade" (cf. alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo), consideramos que essas circunstâncias podem com razoabilidade fazer duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão e como tal, deverá acionar o mecanismo previsto no artigo

73.º/1 do CPA e pedir escusa de intervenção em qualquer procedimento que diga respeito à IPSS ou em que nele seja essa pessoa coletiva interessada (direta ou potencial)

Sempre que o presidente da junta estiver impedido ou tiver pedido escusa, é substituído pela pessoa designada para o efeito nos termos alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º do RJAL, e não poderá estar presente no momento da discussão nem da votação desses assuntos, em respeito ao artigo 55.º/6 do RJAL, funcionando o órgão executivo sem esse membro impedido (cf. artigo 72.º/2 do CPA).

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.