

# Exigências da Garantia de Imparcialidade no Estado de Direito Não Basta Ser Sêrio, É Preciso Parecê-Lo

**ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Doutor pelas Faculdades de Direito e de Letras da Universidade do Porto.

**SUMÁRIO:** 1 Fundamento constitucional; 2 Regime geral da Lei Ordinária; 3 Incompatibilidades, impedimentos, escusas e suspeições; 3.1 Incompatibilidades; 3.2 Impedimentos; 3.3 Escusas; 3.4 Suspeições; 4 Perspectivas subjetiva e objetiva da imparcialidade; 5 Imparcialidade, igualdade e justiça material; 6 Garantias formais de imparcialidade e justiça material; 7 Imparcialidade e transparência; 8 Imparcialidade e risco de não imparcialidade; 9 Imparcialidade como limite da discricionariedade administrativa; 10 Controlo da imparcialidade na jurisprudência administrativa portuguesa; 11 Casos duvidosos; 12 Conclusão; Referências.

## 1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

A *Constituição portuguesa*, de 2 de abril de 1976<sup>1</sup>, consagra expressamente o princípio da imparcialidade da atuação da Administração Pública. O seu art.º 266.º da CRP, após estabelecer que a “*a Administração Pública* visa à prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (n.º 1), determina que “os órgãos e agentes administrativos [...] devem atuar com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da *imparcialidade* e da boa-fé” (n.º 2)<sup>2</sup>.

Complementarmente, o art.º 269.º da CRP determina que “os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas *estão exclusivamente ao serviço do interesse público*” (n.º 1), *proíbe a “acumulação de empregos ou cargos públicos”*, com exceção dos casos expressamente previstos na lei (n.º 4) e prevê que a lei ordinária estabeleça um regime de “*incompatibilidades* entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades”.

---

1 A Constituição portuguesa foi, entretanto, diversas vezes revista.

2 Em rigor deve ser exigido ao órgão ou agente da Administração elevada reputação moral e adequada competência, tal como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem exige para os juízes (art.º 21), que também proíbe o exercício de “qualquer atividade incompatível com as exigências de independência, imparcialidade ou disponibilidade exigidas por uma atividade exercida a tempo inteiro”.

Também no direito comparado é frequente a consagração constitucional do princípio da imparcialidade<sup>3</sup>. Assim, por exemplo, a *Constituição brasileira* consagrou o princípio da imparcialidade essencialmente na forma de “princípio da impessoalidade” (art. 37)<sup>4</sup>. O regime constitucional da “impessoalidade” é complementado na lei ordinária fundamentalmente no Código de Processo Civil (arts. 134 a 136) e na Lei do Processo Administrativo, que estabelece diversas situações de impedimento e de suspeição (arts. 18 a 21)<sup>5</sup>. Apesar das pequenas diferenças formais, também no sistema jurídico brasileiro o princípio da imparcialidade deve ser observado por toda a Administração Pública.

Na mesma linha, o art.º 97.º da *Constituição italiana* determina que os “serviços públicos se organizam de acordo com a lei, de modo a assegurar-se o bom andamento e a imparcialidade da Administração”.

A *Constituição espanhola* determina, no seu art.º 103.º, n.º 3, que a lei regula o sistema de incompatibilidades e as garantias de imparcialidade<sup>6</sup>. E o art.º 124.º, n.º 2, desta Constituição impõe ao Ministério Fiscal (Administração Tributária) o respeito pela imparcialidade<sup>7</sup>.

---

3 Certamente que por ser uma das mais antigas Constituições da Europa ainda em vigor, a Constituição alemã não consagra expressamente o princípio da imparcialidade, embora ele decorra de outros princípios constitucionalmente consagrados, como os princípios da igualdade perante a lei e o princípio da proibição da discriminação (art.º 3.º), a par do sempre presente respeito pela dignidade da pessoa humana (art.º 1.º). Sobre o princípio da imparcialidade da Administração na Alemanha, cf. FEHLING, Michael. *Verwaltung Zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe*. Mohr Siebeck, 2001. Cf. ainda BADURA In: Erichsen. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11. ed. 1998, § 35, n.m. 5; OBERMAYER. *VwVfG*, 3. ed. 1999, § 20, n.m. 1.

4 O art. 37 da Constituição brasileira reza assim: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Para o sistema jurídico-administrativo brasileiro, cf., MELLO, Celso Antônio, *Curso de direito administrativo*. 14. ed. p. 96.

5 A Lei do Processo Administrativo brasileira (Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999) determina, no seu art. 18: “É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I – tenha interesse direto ou indireto na matéria; II – tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; III – esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro”. O art. 19 dispõe: “A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar. Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares”. O art. 20 dispõe: “Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau”. E, finalmente, o art. 21 dispõe: “O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo”.

6 O art.º 103.º da Constituição espanhola tem outras declarações relevantes do ponto de vista da imparcialidade. Destaca-se: “1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales [...]. 3. La ley regulará [...] el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, [...] el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

7 Diz o art.º 124.º, n.º 2: “El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones [...] conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad”.

## 2 REGIME GERAL DA LEI ORDINÁRIA

No caso português<sup>8</sup>, ao nível da lei ordinária, o princípio da imparcialidade foi objeto de uma vasta e cuidadosa regulação desde 1983, tanto no seu regime geral, como em diversas regulações especiais. O DL 370/1983, de 6 de outubro, que fez parte de um conjunto de diplomas surgidos logo após a aprovação da Constituição destinados a combater práticas impróprias por parte de entidades públicas, concretizou o princípio constitucional da imparcialidade, disciplinando, em termos bastante minuciosos, as colisões de interesses pessoais dos titulares de órgãos públicos com o interesse público inerente às respectivas funções. Este diploma aplicava-se a todo o titular de órgão da Administração central, regional e local ou dos institutos e empresas públicas nele referidos.

O regime do DL 370/1983 foi substituído pelo DL 442/1991, de 15 de novembro, que aprovou o *Código do Procedimento Administrativo* (CPA), o qual entrou em vigor no dia 16 de maio de 1992. O *regime geral* encontra-se regulado no art.º 6.º do CPA, que se mantém em vigor, segundo o qual, “no exercício da sua atividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação”. Esta ligação da imparcialidade à ideia de justiça, que surge na sequência do texto constitucional, não é meramente ocasional, mas realça que a justiça é parte essencial da imparcialidade. A decisão ou o julgamento é imparcial quando é feito *sem paixão, com retidão, com justiça*. Imparcial é aquele que decide sem tomar partido por qualquer das partes interessadas, de forma equidistante, isenta, objetiva.

Ainda quanto ao *regime geral*, o CPA prevê e regula, nos art.ºs 44.º e ss., com algum detalhe, diversos instrumentos destinados a assegurar, na prática, o respeito pela imparcialidade. São eles as incompatibilidades, os impedimentos, as escusas e as suspeições.

Quanto aos *regimes especiais*, eles são muito diversificados. Por exemplo, nos termos do art.º 3.º, da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, que aprovou o *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas*, constitui infração disciplinar o comportamento do trabalhador que, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, *violar os deveres de isenção e de imparcialidade* (n.º 2, alíneas (b) e (c)). O n.º 4 do referido art.º 3.º declara constituir violação do *dever de isenção* comportamentos como “*retirar vantagens, diretas ou indiretas, pecuniárias ou outras, para si ou para terceiro, das funções que exerce*”. E o

8 Na Alemanha, o *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) consagra, no seu § 20, sob a epígrafe “*Ausgeschlossene Personen*” (pessoas excluídas), na versão publicada em 23 de janeiro de 2003, alterada pela última vez pelo artigo 2º, parágrafo 1º da Lei 14 Agosto de 2009, um regime de incompatibilidades e de impedimentos semelhante ao português. Em geral, a *imparcialidade* (*Unvoreingenommenheit*) é também assegurada pela pluralidade dos órgãos que tomam as decisões mais importantes e por um sistema de controlo em várias instâncias. Na França, a exigência de imparcialidade é um princípio geral de direito aplicável a todos os órgãos administrativos. A exigência de imparcialidade da Administração já está subjacente num acórdão do CE de 17 de Junho de 1927, caso *Vaulot* (Rec. p. 683). Mas a exigência de imparcialidade foi formalmente reconhecida como princípio geral da ação administrativa por uma decisão do Tribunal de Bordéus, de 29 de Abril de 1949 (Rec. p. 188).

n.º 5, do mesmo art.º 3.º, define o *dever de imparcialidade* como o dever de “desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem discriminar positiva ou negativamente qualquer deles, na perspetiva do respeito pela igualdade dos cidadãos”. O n.º 9 do referido art.º 3.º estabelece o *dever de lealdade*, que consiste em *desempenhar as funções com subordinação aos objetivos do órgão ou serviço*. Finalmente, o n.º 19 deste preceito impõe o *dever de correção*, que consiste em “tratar com respeito os utentes dos órgãos ou serviços”.

### 3 INCOMPATIBILIDADES, IMPEDIMENTOS, ESCUSAS E SUSPEIÇÕES

A imparcialidade da Administração implica o estabelecimento de *incompatibilidades, impedimentos, escusas e suspeições*<sup>9</sup> dos titulares e agentes dos órgãos administrativos. Trata-se de instrumentos essenciais para a garantia da imparcialidade da Administração, mas a sua simples disponibilização legal não é, por si só, suficiente<sup>10</sup>.

#### 3.1 INCOMPATIBILIDADES

As *incompatibilidades*<sup>11</sup> visam a salvaguardar que a prossecução das funções públicas ocorra exclusivamente orientada pelo interesse público e pelos limites da *objetividade, clareza e transparência*<sup>12</sup>. As incompatibilidades resultam da inconciliabilidade da acumulação, na mesma pessoa, do exercício si-

9 Sobre os impedimentos, as escusas e as suspeições e, cf. art.ºs 44.º e ss. do CPA.

10 Contrariamente ao que se entendeu no passado, como resulta do seguinte ac. do STA, “a neutralidade na composição do júri, exigida [...], é assegurada pela faculdade de opor qualquer impedimento ou suspeição aos respetivos membros [...]” (Ac. do STA, de 12 de novembro de 1987, rec. n.º 23.309).

11 O Parecer 45/90 da PGR (relativo ao poder local), concluiu que com as incompatibilidades “*visa-se proteger a independência das funções e, do mesmo passo, manter na ação administrativa a moralidade, objetividade e serenidade que lhe deva imprimir a cariz indiscutível do interesse geral – o que mais não é do que a afloração, em Estado Democrático de Direito, do princípio segundo o qual os agentes públicos não devem encontrar-se em situação de confronto entre o interesse próprio, de natureza pessoal, e os interesses do Estado ou dos agentes públicos que representem e que lhes compete defender*. Pretende-se, assim, acautelar a independência do poder local – como corolário do princípio constitucional consignado no n.º 2 do art. 266.º –, ditada pela necessidade de manter a integridade do prestígio da administração local mormente quando, ao contrair no desempenho normal das suas atribuições, possa haver perigo de colisão entre interesses públicos e particulares”.

12 Na legislação sobre incompatibilidades destacam-se os seguintes diplomas: Dec.-Lei nº 196/1993, de 27 de maio (regime de incompatibilidades do pessoal de livre designação); Dec.-Lei nº 413/1993, de 23 de dezembro (reforço das garantias de isenção da Administração Pública); Lei nº 64/1993, de 26 de agosto (regime jurídico de incompatibilidade e impedimentos de titulares de altos cargos públicos, espec. art.º 11.º), alterada pelas Leis nº 34-B/1994, de 27 de dezembro, nº 28/1995, de 18 de agosto, nº 12/1996, de 18 de abril, nº 42/1996, de 31 de agosto, nº 12/1998, de 24 de fevereiro, pelo Decreto-Lei nº 71/2007 (alterado pela Lei nº 64.º-A/2008, de 31 de dezembro), de 27 de março, e pela Lei nº 30/2008, de 10 de julho); Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro (estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do estado, espec. art.º 17.º), alterada pelas Leis nºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 3-B/2010, de 28 de abril; Decreto-Lei nº 71/2007, de 27 de março (Estatuto do Gestor Público, espec. art.º 22.º, alterado pela Lei nº 64.º-A/2008, de 31 de dezembro).

multâneo de dois ou mais cargos ou funções<sup>13</sup>. O legislador considera que a *acumulação na mesma pessoa de certos cargos ou funções põe em perigo a necessária imparcialidade*<sup>14</sup>.

### 3.2 IMPEDIMENTOS

Também os *impedimentos* visam assegurar condições para a objetividade e para a transparência da decisão. Em geral, os impedimentos ligam-se a *interesses pessoais*, sendo que a Administração está vinculada a prosseguir exclusivamente o interesse público. O impedimento proíbe o órgão (ou agente) de intervir ou participar de procedimentos ou atos administrativos em que surja uma dualidade de papéis: agindo no interesse público e no interesse próprio

- 
- 13 As *incompatibilidades* revestem-se de especial importância quando estão em causa entidades e órgãos de topo do sistema político, especialmente os órgãos de soberania: presidente da república, assembleia da república, governo e tribunais. A própria Constituição estabelece incompatibilidades para os titulares destes órgãos. Complementarmente, a lei ordinária clarificou diversos aspectos do *regime de incompatibilidades no exercício destes cargos públicos*, destacando-se as seguintes: Lei nº 64/1993, de 26 de agosto; Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro (redação dada pelo art.º 10.º da Lei nº 51/2005, de 30 de agosto, espec. art.ºs 16.º, 17.º); Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro (cf. espec. art.º 6.º, n.º 2, al. f), e art.º 34.º, n.º 4); Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro; Dec.-Lei nº 71/2007, de 27 de março.
- 14 O estabelecimento pelo legislador das incompatibilidades visa, pois, prevenir o elevado risco de violação de isenção e imparcialidade que resultaria da acumulação na mesma pessoa de certas funções ou cargos. Cf. SOUSA, António Francisco de. *Código do procedimento administrativo anotado e comentado*. Lisboa: Quid Juris, 2010, nota ao art.º 44.º. O art.º 76.º, n.º 2, do Estatuto da Ordem dos Advogados (aprovado pela Lei nº 15/2005, de 26 de janeiro de 2005) declara: "O exercício da advocacia é incompatível com qualquer atividade ou função que diminua a independência e a dignidade da profissão". Depois, o art.º 77.º do mesmo diploma enumera exemplificativamente as seguintes *incompatibilidades* do exercício da advocacia com as funções e atividades seguintes: "a) Titular ou membro de órgão de soberania, os representantes da República para as regiões autónomas, os membros de governo regional das regiões autónomas, os presidentes de câmara municipal e, bem assim, os respectivos adjuntos, assessores, secretários, funcionários, agentes ou outros contratados dos respectivos gabinetes ou serviços; b) Membro do Tribunal Constitucional e os respectivos funcionários, agentes ou contratados; c) Membro do Tribunal de Contas e os respectivos funcionários, agentes ou contratados; d) Provedor de Justiça e os funcionários, agentes ou contratados do respectivo serviço; e) Magistrado, ainda que não integrado em órgão ou função jurisdicional; f) Governador civil, vice-governador civil e os funcionários, agentes ou contratados do respectivo serviço; g) Assessor, administrador, funcionário, agente ou contratado de qualquer tribunal; h) Notário ou conservador de registos e os funcionários, agentes ou contratados do respectivo serviço; i) Gestor público; j) Funcionário, agente ou contratado de quaisquer serviços ou entidades que possuam natureza pública ou prossigam finalidades de interesse público, de natureza central, regional ou local; l) Membro de órgão de administração, executivo ou diretor com poderes de representação orgânica das entidades indicadas anteriormente; m) Membro das Forças Armadas ou militarizadas; n) Revisor oficial de contas ou técnico oficial de contas e os funcionários, agentes ou contratados do respectivo serviço; o) Gestor judicial ou liquidatário judicial ou pessoa que exerça funções idênticas; p) Mediador mobiliário ou imobiliário, leiloeiro e os funcionários, agentes ou contratados do respectivo serviço; q) Quaisquer outros cargos, funções e atividades que por lei sejam consideradas incompatíveis com o exercício da advocacia". A lei (art.ºs 10.º e 11.º da Lei nº 64/1993, de 26 de agosto, entretanto diversas vezes alterada) enumera os titulares de cargos que têm o dever de apresentar à Procuradoria-Geral da República uma *declaração de incompatibilidades e impedimentos*. São eles: a) os *membros* em regime de permanência e a tempo inteiro de entidade pública independente prevista na Constituição ou na lei; b) os *titulares de cargos de direção superior da Administração Pública*; c) os *gestores públicos* com funções executivas e com funções não executivas; d) os *titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes dos sectores empresariais regionais e locais*; e) os *membros dos conselhos diretivos de institutos públicos*; os f) os *presidentes e vice-presidentes dos institutos públicos*; g) os membros das autoridades reguladoras independentes. Também os *titulares de altos cargos públicos* devem apresentar na Procuradoria-Geral da República, nos 60 posteriores à tomada de posse, *declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos*, donde constem todos os elementos necessários à verificação do disposto na lei, nomeadamente, a *enumeração de todos os cargos, funções e atividades profissionais exercidos, bem como de quaisquer participações sociais detidas*.

ou de terceiro<sup>15</sup>. Nos termos da lei (art.º 44.º do CPA), o órgão ou agente está, designadamente, impedido de intervir em procedimento administrativo:

- quando no procedimento tenha interesse ele próprio<sup>16</sup>, o seu cônjuge, parente ou afim em linha reta (v.g. pais, sogros, padrasto, madrastra, avôs, filhos, genro, nora, netos e seus cônjuges) ou até ao 2º grau da linha colateral (v.g. irmãos e cunhados), ou pessoa com quem ele viva em economia comum;
- quando contra o órgão ou agente, seu cônjuge ou parente em linha reta esteja intentada ação judicial proposta por interessado no procedimento ou pelo respetivo cônjuge;
- quando no procedimento esteja envolvido um particular que seja membro de uma associação de defesa de interesses económicos ou afins, da qual também faça o órgão ou agente.

O impedimento é suscitado por escrito por qualquer interessado ou pelo próprio titular ou agente impedido junto do órgão competente para a sua decisão (que também tem poder de iniciativa *ex officio*), em incidente procedimental autónomo. Nos termos do art.º 45.º, n.º 1, do CPA, se o membro de um júri estiver legalmente impedido de intervir em um concurso, deverá (é obrigado) comunicar esse facto ao presidente do respetivo júri, o qual *deverá substituí-lo imediatamente*. E, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o interessado na declaração do impedimento não tem a obrigação, mas a faculdade, de *requerer declaração de impedimento*. Porém, esta faculdade apenas subsiste, para todos os que têm legitimidade para desencadear o incidente, enquanto não se extinguir o procedimento principal (por meio da decisão definitiva ou pela prática do ato – art.º 45.º, n.º 2, do CPA).

Como resulta dos art.ºs 181.º e 185.º do CPA, a impugnação administrativa dos atos de procedimento é facultativa, pelo que o interessado pode impugnar contenciosamente esses atos, desde que sejam lesivos dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. Por força do *princípio da impugnação unitária* (art.º 51.º, n.º 3, do CPTAF), a impugnação dos referidos atos procedimentais pode ser feita na impugnação do ato final.

Aquele que desencadeia o incidente procedimental autónomo de impedimento (o interessado, o próprio titular ou o agente impedido) deve especifi-

15 No seu Ac. de 09.01.2002, Proc. 048349, o STA concluiu que *perde o mandato* o presidente de junta de freguesia que celebra com a Junta de Freguesia vários contratos de fornecimento, por si próprio, de bens e serviços, nomeadamente alimentares, telefónicos e funerários e que, para pagamento destes serviços, emite cheques enquanto autarca para si mesmo e sua esposa (nos termos do art.º 8.º, n.º 2, da Lei nº 27/1996, de 1 de agosto, e do art.º 44.º, al.s (a) e (b), do CPA). O tribunal considerou que, nestas condições, é afetada a capacidade do autarca de decidir com *isenção e imparcialidade* (no mesmo sentido, cf. também o Ac. do STA, de 14.05.1996, Proc. n.º 40138).

16 O STA concluiu no seu Ac. de 23.04.2003 (Proc. n.º 0651/03) que “estão legalmente impedidos de intervir como membros do júri, nos termos do art.º 44.º, n.º 1, alínea (a), os acionistas de uma das empresas concorrentes, por terem, por si, interesse no resultado do concurso”.

car as circunstâncias de facto justificativas do impedimento. Porém, o órgão competente para a decisão também pode, por iniciativa própria, proceder às diligências que considere necessárias para a determinação dos elementos de facto e de direito que devem ser ponderados.

O órgão competente para decidir o incidente procedimental de impedimento é, geralmente, o superior hierárquico do órgão cujo titular está legalmente impedido de participar. No caso de não existir superior hierárquico, a competência para decidir o incidente recai sobre o titular do órgão dirigente da respectiva pessoa coletiva (por exemplo, o presidente). Pode acontecer que o superior hierárquico ou quem tenha de decidir o incidente também tenha interesse na questão a decidir. Neste caso, também ele está impedido. Embora a lei o não refira expressamente, alguma doutrina tem sustentado que, no caso de delegação ou subdelegação, o delegante ou subdelegante deverão ter poderes para decidir o incidente de impedimento. Ainda que esta proposta seja merecedora de uma reflexão mais profunda, parece-nos ser uma solução aceitável.

Os números 3 e 4 do art.º 45.º do CPA falam em presidente de órgão colegial. Estão em causa quaisquer órgãos colegiais, independentemente de as suas competências serem essencialmente deliberativas ou executivas. A disciplina do n.º 4 é por demais evidente, resultando já do disposto nos números anteriores. Porém, cumpre assinalar que o presidente impedido pode, por exemplo, agendar o assunto em causa para a reunião do órgão colegial, no exercício das competências de gestão corrente acima referidas. Duvidoso será se ele poderá praticar os atos de execução da deliberação tomada pelo órgão colegial. À primeira vista, a resposta será afirmativa, mas uma análise mais aprofundada poderá impor algumas restrições neste domínio.

A audição do titular do órgão ou agente referido no n.º 3 do art.º 45.º do CPA aplica-se apenas aos incidentes suscitados por interessados. O legislador colocou esta audição na discricionariedade do órgão competente para decidir o incidente. Trata-se de uma discricionariedade funcional, pelo que este órgão deve proceder à audição sempre que considere que desta poderão resultar elementos relevantes para a sua decisão. O presidente do órgão não tem aqui um direito a ser ouvido, mas um direito ao exercício sem erro da discricionariedade. É claro que, embora a lei o não refira expressamente, nada impede que o órgão competente para decidir o impedimento proceda à audição do interessado no caso de ser o órgão impedido a suscitar o impedimento.

### **3.2.1 Casos concretos**

#### ***3.2.1.1 Avaliação de cônjuge***

O STA tem adotado nos últimos anos uma correta e pedagógica jurisprudência que nos apraz destacar, interpretando adequadamente a letra e o espírito da lei em sede de exigências de imparcialidade. Por exemplo, no seu Ac. de



15.12.1998 (Proc. 044275), o STA anulou *um ato de notação e avaliação praticado por professor a um aluno que era seu cônjuge, em disciplina de que ele fora docente, por violação do princípio da imparcialidade da Administração*, com base no art.º 44.º, al. b, do CPA, que impede a participação em procedimento em que seja interessado o cônjuge do titular do órgão ou agente a quem caiba decidir ou preparar a decisão. Também, em uma situação destas, não é de excluir a hipótese de a avaliação ser imparcial. Mas o que releva e é suficiente é o risco de parcialidade. Neste caso, o STA limitou-se a aplicar o que expressamente impunha a lei.

### 3.2.1.2 Vida em comum e ausência de interesse pessoal

Outro caso interessante foi decidido no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13.10.2010 (Proc. 0218/10), no qual estava em causa *impedimento de uma pessoa que vivia em economia comum, não obstante a ausência de interesse pessoal*. O diretor de finanças de certa localidade ordenou a inspeção de uma empresa e atribuiu essa tarefa à inspetora tributária principal, com quem vivia em economia comum, coadjuvada por outro inspetor. Na sequência da inspeção realizada, a Inspetora apresentou um relatório comprometedor para o destinatário. Com base no relatório, o diretor de finanças tomou uma decisão desfavorável ao interessado. Este suscitou junto do tribunal o impedimento do diretor de finanças, por este viver em economia comum com a referida inspetora. O tribunal concluiu que tal situação “*poderia pôr em risco o princípio da imparcialidade*”, constante do art. 266.º, n.º 2, da CRP, e sobretudo violar a alínea (e) do número 1 do art. 44º do CPA. Estava-se perante uma *situação de violação ou de possível violação*. Por isso, a inspetora nomeada deveria ter requerido o *impedimento*. Não o fez, mas isso também “*não significa que o ato praticado pelo órgão impedido se convalide*”. O *ato de nomeação pode ser impugnado pelo interessado* (caso tenha ou venha a ter conhecimento do impedimento). O interessado impugnou o relatório e o ato de nomeação da inspetora, alegando o *risco de falta de imparcialidade*. O diretor de finanças e a inspetora alegaram que *não tinham qualquer interesse concreto*, pelo que não fora violado o princípio da imparcialidade. Por isso, não havia nada na lei que impedisse que *ele despachasse um relatório efetuado pela pessoa com quem vivia em economia comum*, pois nenhum deles tinha interesse, direto ou indireto, na decisão. Acrescentaram que a norma aplicável da lei (art.º 20.º do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária – RCPIT) também *não prevê expressamente* para aquela situação um impedimento ou incompatibilidade que impeça um diretor de finanças de despachar e decidir sobre propostas e relatórios elaborados por cônjuge ou pessoa em economia comum. Alegaram ainda que atuaram apenas em função dos princípios da prossecução do interesse público e da legalidade. O STA concluiu que, não obstante a *não previsão expressa da incompatibilidade* no art.º 20.º do RCPIT, diretamente aplicável, o n.º 1 do artigo declara que, para além das incompatibilidades específicas previstas nesse artigo, aos funcionários são também aplicáveis as *incompati-*



*bilidades gerais previstas, no CPA* (art.ºs 44.º e ss.), como também resulta do art.º 2.º, n.ºs 1 e 5 do CPA<sup>17</sup>. Por isso, o STA declarou aplicável ao caso em apreço o regime do art.º 44.º, n.º 1, al. (e), do CPA (este preceito não prevê a existência de interesse pessoal, diferentemente do 20.º do RCPIT). O STA acrescentou que “o impedimento em causa *funciona de forma abstrata*, impondo a observância do *princípio da transparência e impedindo que se criem situações em que haja risco ou quebra do dever de imparcialidade*”<sup>18</sup>. E acrescentou: “A lei presume que a *imparcialidade do órgão ou agente poderá ser afetada se intervier em procedimento em que tenha atuado como perito ou mandatário um seu cônjuge, familiar ou pessoal com quem ele viva em economia comum [...]*. O impedimento previsto na al. (e) do n.º 1 do art.º 44º não foi observado pelo diretor de finanças, que *não se absteve de sancionar as conclusões do relatório da inspeção elaborado por equipe de peritos integrada por quem com ele vivia em economia comum*”. Nesta conformidade, o STA anulou o relatório e os atos praticados na sua sequência.

### 3.3 ESCUSAS

Na *escusa*, o órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção e retidão, e designadamente (art.º 48.º do CPA):

- quando no procedimento tenha interesse parente ou afim em linha reta ou até ao 3º grau da linha colateral (v.g. tios, irmãos dos sogros, e sobrinhos) do órgão ou agente;
- quando o interessado no procedimento seja credor ou devedor do trabalhador, de seu cônjuge, ou de algum parente ou afim em linha reta;
- quando tenha havido lugar ao recebimento de dádivas fornecidas pelo interessado no procedimento (antes ou depois de este se ter iniciado), pelo órgão ou agente, seu cônjuge, parente ou afim em linha reta;
- quando haja grande intimidade ou inimizade grave entre órgão ou agente ou o seu cônjuge e o interessado no procedimento;
- quando o órgão ou agente tenha instaurado processo disciplinar ou aplicando pena a opositor a concurso antes ou depois da abertura do procedimento concursal;

17 Art.º 2.º, n.º 1: “As disposições deste Código aplicam-se a todos os órgãos da Administração Pública”; n.º 2: “Os princípios gerais da atividade administrativa constantes do presente Código e as normas que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada”.

18 Neste sentido, cf. também o Ac. do STA, de 25 de março de 2009, Rec. nº 55/2009.

- quando o órgão ou agente tenha sido instrutor de processo disciplinar de opositor a concurso.

### 3.3.1 Casos concretos

#### 3.3.1.1 *Escusa por suspeita de amizade/lealdade*

Em um caso ocorrido há poucos anos em uma universidade portuguesa, um secretário de estado, jurista e anteriormente assistente de uma faculdade de Direito, prestou provas de doutoramento perante um júri do qual fizeram parte dois professores dessa faculdade, que eram simultaneamente colegas e sócios do candidato em um escritório de advogados. Por isso, um dos membros do júri fez bem em recusar-se fazer parte deste, tendo alegado o risco de falta de imparcialidade<sup>19</sup>. Neste caso, ainda que o candidato fizesse uma boa prova, sempre pairaria a suspeita de falta de imparcialidade dos membros do júri colegas do candidato, descredibilizando a administração. O membro do júri que se recusou a integrá-lo tomou uma posição acertada, contrariamente ao órgão que nomeou o júri que deveria ter evitado a situação objetiva de suspeita de parcialidade e contrariamente aos membros do júri colegas do candidato que, uma vez nomeados, deveriam ter declinado do convite, para não caírem na situação de suspeita.

## 3.4 SUSPEIÇÕES

### 3.4.1 Precisão terminológica e aspetos gerais

O termo *suspeição* significa *desconfiança, incredulidade, dúvida, receio*. A *suspeição* reporta-se, pois, a um mecanismo legal pelo qual o interessado suscita *dúvida* ou *desconfiança* quanto à imparcialidade e independência de quem decide ou participa de um processo administrativo ou judicial<sup>20</sup>.

Os fundamentos da *suspeição* são, em geral, os mesmos da *escusa*, sendo que na *suspeição* a iniciativa é de qualquer interessado e não do titular do órgão ou agente. O órgão que em um procedimento concursal estabelece regras e critérios depois de conhecer as candidaturas dos concorrentes cai em uma situação de *suspeita* de falta de transparência e de parcialidade<sup>21</sup>. A *suspeição* não

19 Na véspera das provas públicas de doutoramento, foi divulgada a seguinte notícia: “[...], Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, presta amanhã, quarta-feira, provas de doutoramento. Dois sócios seus, [...], integram o júri. Saldanha Sanches, também nomeado, recusa estar presente, pois o veredicto pode ser parcial”.

20 É a imparcialidade que torna suportável a independência, porque uma autoridade independente não imparcial representa uma grave ameaça. A independência não é uma qualidade em si.

21 STA, Ac. de 9 de dezembro de 2004, Proc.º n.º 594/04. Durante muitos anos o STA entendeu que “a neutralidade na composição do júri, exigida [...], é assegurada pela faculdade de opor qualquer impedimento ou *suspeição* aos respetivos membros [...]” (Ac. do STA de 12 de novembro de 1987, Rec. n.º 23.309). Este entendimento evoluiu, e bem, pois a simples possibilidade de opor impedimento ou *suspeição* não assegura, por si só, a imparcialidade. No seu Ac. de 21 de março de 1991, o STA (Pleno) concluiu que “o incidente de oposição de *suspeição* contra membro de um júri de concurso integra um *subprocedimento* que confere

exige uma *evidente e manifesta parcialidade* do titular do órgão. Antes, assenta em um critério de *razoável suspeita* da sua isenção ou da retidão da conduta do órgão ou agente, o que remete claramente para um *critério objetivo*. Na apreciação da *suspeição* interessa apenas averiguar se ocorre(u) alguma situação objetiva que fragilize a imparcialidade do órgão ou agente visado, de modo a poder minar a necessária confiança na Administração Pública<sup>22</sup>.

Na suspeição, a lei não proíbe a intervenção do titular do órgão, mas deixa essa questão para a decisão de um órgão da Administração, o qual deve decidir com objetividade e *tendo em vista a prevenção do risco de parcialidade*. A não declaração da suspeição (tal como da escusa) não fere automaticamente a decisão final, que, no entanto, pode ser impugnada com fundamento em violação do princípio da imparcialidade (e, eventualmente, dos princípios da proporcionalidade e da igualdade). A suspeição faz parte das garantias subjetivas, pois refere-se a sujeitos administrativos<sup>23</sup>. Não está em causa a distribuição de competências pelos órgãos administrativos, mas a pessoa, o titular do órgão ou agente administrativo, tendo em conta a sua posição institucional ou funcional. É *suspeito* aquele que mantém uma relação especial com os interesses envolvidos ou com o objeto do procedimento administrativo em causa.

#### 3.4.2 Direitos do suspeito e imparcialidade da administração

Uma questão central que se suscita na suspeição contra o órgão ou agente da Administração consiste na *definição clara dos direitos do alegado suspeito e sua confrontação com o interesse da salvaguarda da imparcialidade da Administração*.

A jurisprudência portuguesa já se debruçou sobre esta questão, nomeadamente no Ac. do Tribunal Central Administrativo Sul, de 20 de março de 2002<sup>24</sup>, no qual decidiu um incidente de suspeição suscitado contra um membro de um júri no âmbito de um procedimento concursal. A referida decisão anulou o ato de *não inclusão de um potencial membro de um júri*, na sequência de um incidente de suspeição que fora levantado. Concluiu o tribunal que pela anulação do ato de recusa de integração do júri *era devolvido e reparado ao*

---

*autonomia ao ato que dele resulta, o qual é impugnável contenciosamente se constitui uma lesão para o particular. A grave inimizade do funcionário é causa de incompatibilidade para o desempenho do cargo de membro do júri*" (Ac. do Trib. Pleno de, AD, 355, 898).

- 22 Quanto à suspeição levantada a um juiz, o Ac. n.º 0035882 do TRL, de 21 de dezembro de 2000, concluiu: "I – Para que se possa suscitar eficazmente a suspeição de um juiz não basta invocar um vago 'recear a existência de uma falta de imparcialidade'. É necessário que esse receio nasça de alguma das circunstâncias constantes do n. 1 do art. 127 do CPC. II – Para que se verifique o fundamento de suspeição contra um juiz previsto na alínea (g), n. 1, do art. 127 do CPC, é necessário que as relações de convivência e amizade do juiz com uma das partes sejam em tal grau, que constituam justo receio de parcialidade, isto é, que sejam suscetíveis de perturbar a retidão do julgamento".
- 23 Se o pedido de *suspeição* oposta a membro de um órgão colegial tiver provimento, esse membro é substituído no procedimento em causa pelo substituto legal, havendo-o. Não havendo substituto legal, o órgão funciona no âmbito desse procedimento sem o membro considerado sob *suspeição* (art.º 47.º, n.º 2, aplicável *ex vi* do art.º 50.º, n.º 3, do CPA).
- 24 Cf. o Ac. n.º 10449/01 do Tribunal Central Administrativo Sul, 20 de março de 2002.

recorrente “o direito de personalidade ofendido, como o direito ao bom nome, à honra, à dignidade, à reputação moral, social e profissional”. Precisamente quanto a este entendimento estamos em total desacordo. Na verdade, o afastamento de um potencial membro de um júri não pode ser visto como uma ofensa àqueles direitos de personalidade. Se o que está em causa na suspeição é salvaguardar o valor supremo da imparcialidade e da justiça da decisão administrativa e se esta salvaguarda tem de ser feita já pela via da prevenção, evitando-se situações de risco de violação da imparcialidade, não se compreende que se entenda, em contrapartida, que um funcionário público possa ser violado no seu bom nome, honra, dignidade, reputação moral, social e profissional apenas porque o destinatário de uma decisão teve dúvidas sobre a sua isenção e imparcialidade e o órgão competente confirmou essas dúvidas. Na verdade, será excessivo ligar uma declaração de suspeição à violação dos referidos direitos de personalidade. Uma pessoa íntegra não perde a sua integridade, bom nome e reputação pelo simples facto de um terceiro duvidar dela com base em atos ou factos concretos que o órgão competente considera como suscetíveis de abalar a confiança e a imagem que a Administração tem de transmitir. Uma coisa é o direito de impugnar os factos ou a sua prova, outra é entender que uma declaração pela Administração de inimizade grave ofende aos direitos de personalidade do visado. Desde logo, o responsável pela inimizade grave pode ser aquele que suscitou o incidente de suspeição. As pessoas íntegras têm, muitas vezes, inclusivamente devido à sua integridade, inimigos graves. Já diz o povo que “a verdade cria inimigos”. Por outro lado, o órgão ou agente verdadeiramente íntegro não deve abdicar de, perante uma suspeição, ainda que infundada, recusar o seu envolvimento na decisão. A luta (judicial ou outra) por manter-se ligado ao procedimento decisório já levanta a suspeita de interesse na decisão (sobretudo se considerarmos que muitos ódios e rancores se mantêm sem rasto nos desejos das pessoas).

O suspeito é, antes de mais, funcionário público e os seus poderes e deveres são *funcionais*. Assim, se o elevado interesse público da imparcialidade da Administração, do seu bom nome e reputação e da segurança que tem de transmitir aos cidadãos o exigir, o “direito” de participação em um júri tem de ceder. Também no incidente de suspeição não é o interesse do titular do órgão que está em causa, mas o interesse supremo da imparcialidade da Administração e da sua imagem e reputação. A Administração tem de ser e parecer séria, e isso pode implicar algumas limitações a supostos direitos dos seus membros.

### 3.4.3 Decisão do incidente de suspeição

O levantamento de uma suspeição deve ser ponderado, correto e razoável<sup>25</sup>. Na apreciação de uma alegada suspeição devem ser considerados espe-

---

25 Após a constituição do júri, qualquer candidato pode opor suspeição e requerer declaração de impedimento. Neste caso, é aberto um subprocedimento (no âmbito do procedimento concursal).

cialmente dois aspetos: a verdade dos atos e/ou factos alegados; a suscetibilidade de razoavelmente deles se poder/dever concluir por uma quebra da isenção e imparcialidade do alegado suspeito; a suscetibilidade de razoavelmente deles poder resultar uma degradação da imagem e segurança que a Administração tem de transmitir para o exterior (salvaguardando-se a imagem de seriedade e imparcialidade da Administração). Não se deve perder de vista que a *constituição de júris interessa especialmente aos concorrentes, cujos direitos* (v.g. fundamentais, p. ex. direito à profissão) *dependem, muitas vezes, decisivamente da imparcialidade, neutralidade e isenção da decisão*. O intérprete, aplicador e controlador da lei não pode proceder a uma “anulação prática” da suspeição com exigências desrazoáveis, pois o que importa salvar é sobretudo o valor supremo da imparcialidade da Administração.

#### 3.4.4 Inimizade grave

O legislador estabeleceu como *fundamento da suspeição* a “inimizade grave”<sup>26</sup>. No entanto, não especificou com maior detalhe o que deve ser entendido por esta expressão. Por outro lado, estabeleceu um regime de quase impossível prova da inimizade grave, sobretudo se o atingido contar com a “solidariedade” de quem aprecia e decide a verificação do pressuposto, que na prática pode ser um colega amigo, um superior (na categoria profissional) ou um subalterno. Assim, podemos concluir que o legislador proíbe a entrada pela janela daquilo que proibiu que entrasse pela porta.

O termo inimizade reporta-se a uma situação de hostilidade, de ódio, de aversão, de malquerença. Significa também rancor, isto é, um ressentimento profundo e reservado que resulta de uma mágoa que se sofreu (ou julga ter sofrido) sem protesto; uma aversão sentida e não manifestada. Os sentimentos de mágoa, rancor, ódio formam-se e subsistem, muitas vezes de forma grave, sem se manifestarem necessariamente em toda a sua amplitude, por exemplo por não ser oportuno. Um grande ódio pode permanecer latente e ser facilmente dissimulado<sup>27</sup>. Esta realidade tem de ser tomada em consideração quando se interpreta, aplica e controla a aplicação da “inimizade grave” como fundamento de suspeição.

A inimizade como fundamento de suspeição deve ser grave, mas também notória, isto é, deve ser visível e provada. Deve haver um documento ou pessoas que conheçam atos ou fatos que claramente apontem para a inimizade

26 No Direito brasileiro fala-se em “inimizade notória”, expressão que dá primazia ao conhecimento por terceiros da inimizade, enquanto a expressão “inimizade grave” remete para uma especial intensidade da inimizade, muitas vezes difícil de demonstrar.

27 Só alguns manifestam os seus sentimentos, porque não os conseguem esconder ou por sinceridade. E um grande ódio também pode refletir-se em mera descortesia ou antipatia. Diz o povo e com razão que “quem vê caras não vê corações”. Há ódios profundos que só se manifestam em momentos oportunos. O paradoxo está no facto de a Constituição proibir a discriminação, mas a lei lhe abrir a porta, desde que sejam respeitados alguns requisitos formais. Referimo-nos às exigências formais de fundamentação do ato administrativo e ao não controlo jurisdicional de conceitos indeterminados como “inimizade grave”.

grave. Dos atos ou factos invocados como fundamento da inimizade grave deve razoavelmente resultar a suspeita de perda de isenção ou de falta de retidão do visado. Sabe-se que uma inimizade grave pode ser totalmente dissimulada ou manifestar-se como simples antipatia ou mesmo como alguma descortesia. Mas da simples antipatia ou mera descortesia não é razoável concluir pela inimizade grave. A inimizade grave deve ser associada a um ou mais atos ou factos concretos dos quais resulte inequivocamente um intuito de prejudicar. Será o caso, por exemplo, de uma violação da lei consciente e deliberada com efeitos negativos graves para aquele que suscita a suspeição.

A suspeição não deve cair no livre capricho do particular. Mas, considerando a dificuldade de prova e o elevado perigo que corre o direito do particular, também não devem ser feitas exigências excessivas de prova concreta ou de gravidade dos atos ou factos invocados. Deve ser suficiente a alegação de situações objetivas de ódio, rancor, inimizade, das quais resulte a *real possibilidade de parcialidade*. O que está em causa é salvaguardar a imparcialidade da decisão pela via da *prevenção do risco de parcialidade*.

#### 3.4.5 A questão do “contágio” na suspeição

Na jurisprudência administrativa portuguesa já se suscitou a questão de saber se é legítimo admitir que as relações de amizade e de comprovado convívio (por exemplo em jantares) entre um membro de um júri declarado *suspeito* são adequadas a gerar um “contágio” aos membros relativamente aos quais se verifique maior proximidade. O STA concluiu que *não é suficiente para fundar uma suspeição dos restantes membros do júri a simples verificação de convívio deles com um membro relativamente ao qual foi declarada a suspeição*<sup>28</sup>. Segundo o tribunal, “cada membro do júri participa com o seu voto independente para a formação da deliberação tomada pelo órgão de que faz parte (art.ºs 25.º a 28.º do CPA)”. *Em princípio, os membros dos órgãos votam com total independência entre si, incluindo o presidente*. E esta independência mantém-se quando um membro tenha sido afastado por suspeição. Este raciocínio é razoável e aceitável, como princípio geral. No entanto, a realidade revela-nos que a independência dos membros do júri é muitas vezes pura ficção, que há hierarquias formais, que há “solidarizações”, que há, enfim, *aspectos pessoais* frequentemente determinantes, ou seja, que a prática da Administração Pública é muitas vezes corruptiva, especialmente em domínios em que a realidade se esconde facilmente. É, em qualquer caso, exigível que o interessado  *invoque e prove factos concretos* ou pelo menos *indícios fortes e comprovados* de que a isenção e imparcialidade correm sério risco de serem violados. O simples risco de violação da imparcialidade deve ser suficiente para se afastar um membro de um júri. E o simples *risco de lesão da imagem de isenção, imparcialidade, retidão, boa-fé da Administração de modo a abalar a segurança que ela tem de*

28 Ac. do STA, de 05.11.2002, Proc. 0763/02.

*transmitir deve ser suficiente para afastar um membro do júri por suspeição. A Administração Pública não se deve orientar pelos interesses dos seus membros, mas pelo interesse público, pelos valores fundamentais do direito e pela segurança que tem de transmitir aos cidadãos.*

#### 4 PERSPECTIVAS SUBJETIVA E OBJETIVA DA IMPARCIALIDADE

Do que foi anteriormente referido resulta claramente que a abordagem da imparcialidade da Administração deve ser feita simultaneamente em duas perspetivas: subjetiva e objetiva. A *perspectiva subjetiva* (imparcialidade pessoal), que é reportada à convicção pessoal daquele que decide em uma dada situação concreta, proíbe que este manifeste ou se oriente subjetivamente por qualquer *preconceito ou juízo meramente pessoal* previamente formado<sup>29</sup>. Na *perspectiva objetiva* da imparcialidade, a decisão deve ser tomada de forma a *excluir qualquer dúvida legítima de falta de imparcialidade*. Nesta perspectiva objetiva, o critério a adotar é essencialmente social, comunitário, de “homem médio” consciente das circunstâncias do caso concreto<sup>30</sup>.

A imparcialidade da Administração está ligada à confiança do público em geral e dos cidadãos em concreto nessa imparcialidade. A parcialidade ou o risco de parcialidade abala a confiança dos cidadãos. O administrador deve agir imparcialmente e mostrar transparência, isenção, objetividade na sua conduta, para não suscitar a desconfiança no administrado. Antes, deve credibilizar-se e credibilizar a Administração perante o administrado e perante o público em geral. Se o administrador não oferece estas garantias não deve poder intervir no

29 Aplicando o art.º 6.º, n.º 1, da CEDH, no caso Piersack c/Belgique, de 1982, o Tribunal europeu definiu a imparcialidade como a ausência de preconceito ou de parcialidade. No caso Procola c/ Luxembourg (CEDH, 28 de setembro de 1995), o Tribunal concluiu que a cumulação de funções consultiva e jurisdicional “é de natureza a pôr em causa a imparcialidade estrutural da instituição”. O Tribunal reconheceu, pois, a incompatibilidade entre a atividade de juiz e o exercício de funções consultivas. Em 1960, Jean Rivero observou, no seu *Droit Administratif (Précis dalloz, 1960, 187)*, que o juiz não se deve pronunciar sobre uma decisão de que ele é o autor, individualmente ou como membro de um órgão colegial. A teoria da aparência surgiu em 1973, quando o Conselho de Estado reconheceu a necessidade de proporcionar às partes a “sensação de que a justiça foi feita” (Sect CE., 2 de março de 1973, Dlle Arbousset). Sobre a teoria da aparência, cf. CHABANOL, Daniel. *Théorie de l'apparence ou apparence de théorie? Humeurs autour de l'arrêt Kress*, AJDA 2002, p. 9; CABANES, Arnaud; ROBBES, Alexia. *L'impartialité objective du juge en Europe: des apparences parfois trompeuses*, AJDA 2004, p. 2375. E no Ac. de 1982, Piersack c/ Belgique concluiu o Tribunal Europeu que “se a imparcialidade é definida normalmente como a ausência de préjuízo ou de parcialidade [...] podem ser distinguidas uma abordagem subjetiva, tentando determinar o que um determinado juiz pensou nas referidas circunstâncias e uma abordagem objetiva que investiga se ele ofereceu garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima a este respeito”. O Conselho de Estado francês tem sustentado que “a *aparência de justiça imparcial*” é importante na medida em que ela é meio meio para garantir a confiança do cidadão. O Tribunal francês dá preferência ao controlo objetivo do caso concreto. Ele analisa as circunstâncias do caso concreto para determinar se se verificou uma visível violação do dever de imparcialidade e independência. Para tal não chega a opinião do cidadão, antes ele tem de apresentar dados objetivos que sustentem a sua ideia. O tribunal controla assim a verificação da necessária aparência de independência e imparcialidade objetiva (*aparência objetiva* – teoria da identidade). Por sua vez, o Tribunal Administrativo de Apelação de Bordéus concluiu, no seu Ac. de 18 novembro 2003 (cf. AJDA, 2004, p. 2169), que um membro de um tribunal administrativo que exprimiu publicamente sua opinião sobre um conflito não pode participar da decisão desse mesmo conflito.

30 SOUSA, António Francisco de. *Código do procedimento administrativo...*, nota 17 ao art.º 6.º.



processo de decisão e deve ser declarado o impedimento ou ele próprio deve pedir a escusa. A decisão da Administração tem de surgir aos olhos do cidadão como inteiramente imparcial e sem risco de parcialidade<sup>31</sup>.

## 5 IMPARCIALIDADE, IGUALDADE E JUSTIÇA MATERIAL

Outro aspecto importante a destacar é o de que a imparcialidade está indissociavelmente ligada à igualdade e à justiça material, embora não se confunda com elas. A Administração age imparcialmente quando não privilegia ou discrimina ilicitamente. Tratar de forma igual o que é diferente é *praticar uma desigualdade, é ser parcial*. A imparcialidade pode exigir um comportamento ativo com vista à realização da justiça no caso concreto. Imparcialidade não é omissão ou neutralidade perante a desigualdade, mas ação pela igualdade, pela justiça material, pela equidistância, pela transparência. Não é imparcial aquele órgão ou agente que, sendo competente para agir, nada faz no sentido da realização da justiça material. A imparcialidade exige uma *parcialidade a favor da realização da justiça* no caso concreto, uma *parcialidade para o cumprimento da lei e a realização do direito*, enfim, uma *parcialidade para o escrupuloso exercício dos deveres funcionais*. A imparcialidade não corresponde a uma falta de interesse perante um caso concreto, mas impõe um interesse e uma ação no cumprimento da lei e do direito<sup>32</sup>. Não age imparcialmente aquele membro do júri que, apercebendo-se de um risco de parcialidade de outros membros, falta à reunião ou nada diz e se abstém na votação. Chamarei a isto uma “imparcialidade parcial”, ilícita, portanto.

Por outro lado, a imparcialidade exige que, *ex ante*, a Administração pondere todos os interesses públicos envolvidos, principais e secundários, e todos os interesses pessoais juridicamente relevantes no contexto da decisão a tomar<sup>33</sup>. Não é imparcial aquele membro do júri que, por preguiça ou má-fé, não analisa adequadamente os elementos a avaliar e que devem ser determinantes para a decisão. Para se ser imparcial é necessário tratar com igualdade os candidatos e apreciá-los com justiça. O membro do júri tanto está proibido de praticar parcialidade consciente por má-fé, como a parcialidade inconsciente, por desleixo. A imparcialidade do membro do júri face aos candidatos analisa-se fundamentalmente face aos elementos a avaliar de cada um deles. A Administração deve (está obrigada), pois, *ponderar objetivamente todos os interesses públicos e privados envolvidos*. São assim violadores do princípio da imparcialidade os atos em que a Administração não tenha procedido a uma exaustiva e justa ponderação de interesses juridicamente protegidos em presença. Verifica-se uma *omissão da imparcialidade* quando os elementos de um júri procedem a avaliação de candidatos sem conhecerem comprovadamente os elementos

31 Idem, nota 18 ao art.º 6.º.

32 Idem, ibidem.

33 Cf. neste sentido, AMARAL, Freitas do. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, v. II, 2001. p. 140.

a avaliar. Será o caso de eles não se terem dado ao trabalho de consultar o material que avaliam. Aqui não chega, por exemplo, alegar que já conhecem os elementos a avaliar, pois têm de mostrar que chegaram a conhecer, como a mulher de César tem de ser e de parecer séria.

A imparcialidade situa-se, pois, na mesma linha da igualdade e da justiça, no que se refere à eliminação de quaisquer arbitrariedades e à imposição de um tratamento diferente para o que é diferente e de um tratamento igual para o que é igual. Por exemplo, a igualdade entre os candidatos em um concurso público tanto exige igualdade de condições e de oportunidades como exige a neutralidade na composição (determinação) do júri e na sua atuação. Estas exigências são corolário lógico da imparcialidade da ação, da igualdade e da justiça administrativa. Em vez de realidades autónomas, há interligação e sobreposição parcial.

## 6 GARANTIAS FORMAIS DE IMPARCIALIDADE E JUSTIÇA MATERIAL

A imparcialidade da Administração não se consubstancia em uma formalidade, mas exige justiça no caso concreto, embora esta seja, muitas vezes, assegurada por meio de certas garantias formais. Assim, não sendo suficientes as garantias formais da imparcialidade, elas podem ser indispensáveis à efetivação da justiça pela imparcialidade<sup>34</sup>.

*A relação da imparcialidade com a justiça* foi recentemente estabelecida com muita clareza em um acórdão do TCAN, no qual se lê:

A imparcialidade é uma qualidade que se espera de todo aquele a quem é dado decidir na Administração Pública e mormente ao juiz, titular de órgão de soberania – os Tribunais – a quem incumbe apreciar provas, decidir de facto e de direito com a necessária distância das partes e o rigoroso cumprimento da lei. A imparcialidade traduz-se na prática em o julgador ter a mesma consideração pelas partes em litígio, pelo que a imparcialidade se torna, assim, um pilar da justiça.<sup>35</sup>

O legislador estabeleceu diversas garantias formais com vista a assegurar a efetivação da imparcialidade. Incompatibilidades, impedimentos, escusas e suspeições são garantias formais que contribuem significativamente para a garantia da imparcialidade. Mas há também outras garantias formais igualmente importantes e que devem ser asseguradas, sobretudo na perspectiva de se evitar o risco de parcialidade. O caso mais flagrante é o da *fixação dos critérios, na sua plenitude, antes de serem conhecidos os candidatos*, precisamente para se prevenir o risco de os critérios de avaliação poderem ser afeiçoados a algum candidato. É claro que esta garantia formal não tem grande significado

34 SOUSA, António Francisco de. *Código do procedimento administrativo...*, nota 18 ao art.º 6.º.

35 Tribunal Central Administrativo do Norte (TCAN), Ac. de 30.03.2011, Proc. n.º 00332/10.0BEMDL-A. E no Ac. do TCAS, de 24.01.2002 (Proc. 1124/98, também se concluiu que “a imparcialidade de todo o julgador consumida em isenção e objetividade, é o valor ético e nuclear de todo o processo”.

nos casos em que o núcleo de candidatos é à partida largamente conhecido. Outra garantia formal de imparcialidade que é praticada na Espanha, mas não em Portugal, consiste em os orientadores e co-orientadores de teses estarem impedidos de integrar o júri de avaliação destas. Na Espanha, os orientadores e co-orientadores apenas podem propor nomes para integrar o júri, que serão aceites ou não consoante a decisão do órgão de constituição do júri. Julgamos que a lei deveria admitir que os candidatos tivessem o direito de vetar até dois ou três possíveis membros do júri, sem terem de invocar e provar inimizade grave (ou “capital”). Neste âmbito, há espaço para alguns avanços no sentido do reforço das garantias de imparcialidade.

## 7 IMPARCIALIDADE E TRANSPARÊNCIA

A *transparência* do procedimento decisório, no seu todo, constitui uma importante garantia preventiva da imparcialidade. A transparência contribui para uma atuação com objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença. A ação transparente reforça a segurança e a boa imagem da Administração.

A falta de transparência equivale a um manto que oculta a atuação administrativa e que levanta a suspeita de falta de imparcialidade. *Se não há transparência, não há “aparência de imparcialidade”<sup>36</sup>*, mas suspeita de parcialidade. Não é suficiente, neste caso, que a Administração seja imparcial; deve também afastar qualquer suspeita de que não é imparcial.<sup>37</sup>

A transparência reforça ainda o bom nome e a reputação da Administração. Quem na Administração Pública não cultiva a transparência, não cumpre os seus deveres funcionais (a transparência é imposta por lei) e coloca-se sob a suspeita de ilegalidade e/ou corrupção<sup>38</sup>. A *transparência* na Administração Pública funciona como um linha avançada para garantir a imparcialidade da atuação, dando razão ao brocardo popular de que “mais vale prevenir que remediar”. E como “quem não deve não teme”, a transparência promove a confiança e reforça a credibilidade da Administração. A transparência é, pois, um excelente antídoto contra práticas corruptivas<sup>39</sup>. Os tribunais devem ser exigentes neste domínio, exercendo um controlo intenso e pedagógico.

---

36 LEWALLE, Paul. *Contentieux administrative*. 3. ed. Larcier, 2008, p. 993. Segundo o autor, “o princípio da imparcialidade não é respeitado quando um membro do júri que tomou a decisão que pôs fim às funções de um agente [...] instruiu ele próprio o processo”. Segundo o Ac. do CE de 09.01.2002, o princípio da imparcialidade constitui um princípio geral de direito que em regra se aplica a todo o órgão da Administração ativa. *Uma violação deste princípio não exige que seja feita a prova da parcialidade, mas é suficiente uma aparência de parcialidade*.

37 SOUSA, António Francisco de. *Direito administrativo*. Lisboa: Prefácio, 2009. p. 342.

38 SOUSA, António F. de. *Código do procedimento administrativo...*, nota 18 ao art.º 6.º

39 Entre os instrumentos de efetivação do princípio da imparcialidade destacam-se, nomeadamente, os seguintes: concursos públicos abertos a quaisquer interessados; recurso a comissões paritárias; a abstenção e escusa; participação de terceiros no procedimento administrativo; contraditório; fundamentação dos atos; publicidade

## 8 IMPARCIALIDADE E RISCO DE NÃO IMPARCIALIDADE

A *confiança dos cidadãos na Administração Pública* é seriamente abalada pelo simples *risco de não imparcialidade*. Por isso, o risco de decisão não imparcial tem de ser evitado<sup>40</sup>. A *eliminação das situações de risco* é a melhor prevenção para impedir ações ilícitas. A jurisprudência do STA tem inúmeras vezes sublinhado a extrema importância da transparência na salvaguarda do princípio da imparcialidade, considerando ilícita a ação ou omissão formada em situação de *perigo de favorecimento ou de desfavorecimento*, independentemente de, no caso concreto, tal situação provocar ou não dano<sup>41</sup>.

## 9 IMPARCIALIDADE COMO LIMITE DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

O princípio da imparcialidade constitui um *limite externo ao exercício do poder discricionário*. Todo o exercício de poder discricionário que viole o princípio da imparcialidade é ilícito. Não há discricionariedade com parcialidade. O respeito pela imparcialidade não é para a Administração uma liberdade, mas uma imposição jurídica que deve ser respeitada sempre, independentemente de previsão expressa da lei aplicável. A observância da imparcialidade é sempre suscetível de controlo jurisdicional, mesmo (ou sobretudo) quando esteja em causa o exercício de poder discricionário ou qualquer margem de apreciação<sup>42</sup>. O respeito pela imparcialidade protege os cidadãos contra o arbítrio da Administração; mas também protege a Administração contra quaisquer tentações subjetivas arbitrárias dos seus órgãos e agentes; a imparcialidade promove também a boa administração e a efetiva prossecução do interesse público; por fim, a imparcialidade credibiliza a Administração e reforça a sua imagem, dando segurança aos cidadãos.

## 10 CONTROLO DA IMPARCIALIDADE NA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA PORTUGUESA

O controlo jurisdicional do princípio da imparcialidade tem registado uma significativa evolução positiva nos últimos anos. A ideia mais importante a destacar nesta jurisprudência é a de que para a violação do princípio da imparcialidade basta a verificação do risco de uma atuação parcial da Administração.

O Supremo Tribunal Administrativo é claro quando afirma que “o princípio da imparcialidade impede a criação de situações de risco de imparcialidade,

---

e notificações; boa-fé objetiva; lealdade de ação da Administração; eliminação de disparidades de tratamento na sequência de excesso ou desvio de poder.

40 Em sentido idêntico, cf. AMARAL, Freitas do. *Curso de direito administrativo*, v. II, p. 146.

41 Cf. STA Pleno, Ac. de 1 de outubro de 2003 – Rec. n.º 48 035.

42 No seu Ac. de 29 de março de 1990 (Rec. n.º 18.844), o STA concluiu que “a violação do princípio da imparcialidade pode relevar, de modo autónomo, no ato discricionário, quando este, embora tenha prosseguido o fim legal de modo predominante, ainda tenha tido em vista a *proteção ilegítima de interesses privados*”.

independentemente de se verificar uma efetiva violação da imparcialidade”<sup>43</sup>. Em um seu acórdão de 2004, concluiu este tribunal que,

sob pena de *suspeição, falta de transparência e de parcialidade, não pode o órgão estabelecer [...] regras e critérios depois de conhecer as candidaturas dos concorrentes*. Para que não haja a tentação de afeiçoar os critérios à situação particular de um ou outro interessado e, portanto, ao resultado que se pretenda obter, devem eles ser estabelecidos antes de conhecido o currículo de cada candidato.<sup>44</sup>

O STA é expressivo quando conclui que

é inequívoco que o prévio conhecimento dos currículos, por si só, tem aptidão para promover uma escolha de critérios hipoteticamente “orientada” no sentido do favorecimento pessoal de uma das candidatas e é, com toda a certeza, campo fértil para fazer nascer sobre o júri a suspeita pública relativamente à sua neutralidade, isenção, objetividade e equidistância em relação às duas concorrentes. Isto é, cria a dúvida quanto à imparcialidade da Administração.<sup>45</sup>

E o tribunal conclui, ainda, que,

independentemente de ter existido um favorecimento ou desfavorecimento intencional relativamente a qualquer dos opositores ao concurso, a verdade é que a forma como o júri avaliou os currículos e classificou os candidatos suscita dúvidas razoáveis quanto à imparcialidade e justiça das classificações atribuídas, *sendo um dado adquirido que a demonstração da violação do princípio da imparcialidade não está dependente da prova de concretas atuações parciais, verificando-se sempre que um determinado procedimento faz perigar as garantias de isenção, de transparência e de imparcialidade*.<sup>46</sup>

Por sua vez, o acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 18 de janeiro de 2001<sup>47</sup>, conclui que

a violação do princípio da imparcialidade consagrado no art.º 266.º, n.º 2, da CRP, não está dependente da prova de concretas atuações parciais, verificando-se sempre que um determinado procedimento faz perigar as garantias de isenção, de transparência e de imparcialidade. À Administração não basta ser imparcial, exige-se também que pareça imparcial.<sup>48</sup>

Na mesma linha, o TCAS concluiu mais recentemente que

43 STA, Ac. de 13.10.2010, Proc. 0218/10. Cf. ainda o Ac. do STA, de 25 de março de 2009, 1ª Secção, Rec. n.º 55/-09.

44 STA, Ac. de 9 de dezembro de 2004, Proc.º n.º 594/04.

45 STA, Ac. de 1 de junho de 2004 (Proc. n.º 189/04).

46 STA, Ac. de 10 de fevereiro de 2010 (Proc. n.º 0982/09). No mesmo sentido, cf. o Ac. do STA, de 13.01.2005 no Proc. n.º 0730/04.

47 TCAS, Proc. n.º 205/97.

48 TCAS, Proc. nº 205/97, de 18 janeiro 2001. Neste Ac., o TCAS concluiu que “os princípios da transparência e da imparcialidade e, consequentemente, do princípio da divulgação atempada dos critérios de avaliação, são violados se do probatório não resultar inequivocamente que a fixação dos critérios de avaliação ocorreu em momento anterior ao conhecimento pelo júri dos currículos dos candidatos”.

ocorre violação dos princípios constitucionais da *imparcialidade, da transparência e da igualdade*, geradores autônomos de *violação de lei*, sempre que sejam levados a cabo procedimentos que contenham o *risco de consubstanciarem atuações parciais*, independentemente da demonstração efetiva de ter ocorrido uma atuação destinada a favorecer algum dos interessados a concurso, com prejuízo de outros.<sup>49</sup>

Segundo o mesmo tribunal, “não basta que a Administração seja efetivamente imparcial, é necessário que os cidadãos acreditem na efetividade dessa imparcialidade. À mulher de César não basta sê-lo, há que parecê-lo”<sup>50</sup>. “[...] o que está em causa é evitar a prática de certas condutas da Administração que possam ser tidas como suscetíveis de afetar a imagem pública da imparcialidade”<sup>51</sup>. No mesmo sentido se pronunciou o STA no Ac. de 14.06.2007<sup>52</sup>, no qual o tribunal concluiu que o cumprimento das regras legais<sup>53</sup> da igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos, da divulgação atempada dos métodos de seleção, do sistema de classificação final a utilizar e da aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação e a observância dos princípios da isenção, da transparência e da imparcialidade da atuação administrativa

não é consentâneo com qualquer procedimento que, objetivamente, possa permitir a manipulação dos resultados de um concurso ou aparentar, sequer, qualquer hipótese de manipulação. E, sendo assim, *tudo* quanto possa contribuir para a seleção e graduação dos candidatos a um concurso de pessoal no contexto da função pública tem que estar *definido e publicitado* num momento anterior ao conhecimento da identidade dos candidatos e, conseqüentemente, à abordagem dos seus currícula.<sup>54</sup>

Para o STA, os princípios da igualdade, da justiça e da imparcialidade, consagrados no art.º 266.º, n.º 2, da Constituição e no art.º 5, n.º 1, do DL 498/1988, de 30 de dezembro, impedem que os critérios de avaliação e seleção sejam fixados pelo júri de um concurso em momento posterior à discussão e apreciação dos currículos dos candidatos. Com esta regra, acautela-se o perigo de atuação parcial da Administração, sendo elemento constitutivo do respectivo ilícito a lesão meramente potencial do interesse do particular”<sup>55</sup>. E conclui: “O

49 TCAS, Ac. de 12 de fevereiro de 2009. Este é também o sentido da jurisprudência administrativa alemã. Por exemplo, no seu Ac. de 22.03.2012, o Tribunal Administrativo Federal concluiu que se confirma a suspeição de parcialidade quando do ponto de vista do interessado se verificam suficientes razões objetivas de que, numa apreciação razoável, de todas as circunstâncias, há motivo para ter dúvida sobre a imparcialidade (*Unvoreingenommenheit*) do juiz.

50 TCAN, Ac. de 16.02.2006, Proc. 01037/03. Na linha do aforismo atribuído ao Lord *Chief Justice* Hewart (1870-1943): “*Justice must not only be done, it must also be seen to be done*”.

51 TCAN, Ac. de 12 de abril de 2007, Rec. n.º 00243/02-Coimbra.

52 Ver, no mesmo sentido, o Ac. do STA, de 05.12.2007, Rec. 873/07.

53 Cf. al.s (b), (c) e (d) do art.º 5 do DL 498/1988, de 30 de dezembro.

54 Ac, STA de 27.06.2002, Rec. 32377. Esta jurisprudência foi reafirmada no Ac. do STA, de 26.01.2012 (Proc. n.º 0875/11).

55 Ac. do STA, de 27.06.2002, proferido no Recurso 32377. Cf. ainda o Ac. do Pleno deste Tribunal de 20.01.1998, proferido no Recurso 36164; Ac.s de 21.06.2000, Recurso 41289, de 16.02.1998, Recurso

ponto fulcral nesta matéria é o de que ‘releva o simples perigo ou risco de um tratamento de favor, não sendo necessária a demonstração de que, em concreto se verificou uma ação ferida de parcialidade’<sup>56</sup>.

Por fim, importa assinalar que a jurisprudência administrativa portuguesa considera que, uma vez anulada a decisão administrativa pelo facto de o júri ter fixado os critérios e fatores de avaliação depois de conhecidos os currículos dos candidatos, impõe-se, para a reconstituição da situação que existiria se a ilegalidade não tivesse sido cometida, a *constituição de novo júri* para prosseguir a subsequente tramitação do concurso, incluindo a fixação dos critérios e fatores de avaliação antes de conhecer a identidade dos candidatos e de ter acesso aos respectivos currículos<sup>57</sup>.

## 11 CASOS DUVIDOSOS

Parece-nos questionável o entendimento, no sistema jurídico italiano, de que, no âmbito de um procedimento concursal para recrutamento de professores universitários, a *existência de publicações de um candidato em comum com um membro do júri* não é, por si só, violadora da imparcialidade do júri. E será, no mínimo, questionável o entendimento, no mesmo tipo de concursos, de que não viola a imparcialidade uma *carta de apresentação do mestre do candidato*, por alegadamente ser prática corrente e mesmo vista como uma “obrigação moral do *mestre* de garantir a vitória ao seu aluno”, sendo que os mestres devem apresentar os próprios alunos ao júri<sup>58</sup>. Este é um entendimento insustentável, pois tais “cartas de apresentação”, para além de injustificadas, são fatores de violação da imparcialidade na medida em que visam influenciar e influenciam os elementos do júri de forma injustificada.

## 12 CONCLUSÃO

Combater a ilegalidade e salvaguardar o interesse público e os direitos dos cidadãos pela via da prevenção do risco objetivo de violação da lei é uma via importantíssima para se assegurar a efetividade do princípio constitucional da imparcialidade. Esta ideia pode, aliás, contribuir decisivamente para combater as arbitrariedades e a outras ações corruptivas de órgãos e agentes da Administração. É necessário assegurar, na prática, a segurança, a transparência e a credibilidade da Administração, salvaguardando-se o seu bom nome e reputação. *A Administração Pública do Estado de direito tem de não apenas ser séria, mas também tem de parecer séria.*

---

30145, e de 11.02.1998, Recurso 32073, entre muitos outros.

56 Ac. do STA, Pleno de 29.05.2007, Rec. 1042/05.

57 STA, Ac. de 28 de novembro de 2007.

58 TAR Piemonte, Ac. n.º 715, de 2011. Neste caso, todos os candidatos tinham apresentado uma carta de apresentação do respetivo mestre. O tribunal entendeu que já haveria violação da imparcialidade se um membro do júri tivesse, por exemplo, um especial interesse profissional, económico ou patrimonial na admissão de um candidato.



## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Freitas do. *Os princípios da justiça e da imparcialidade da administração pública na Constituição de 1976*. Edição policopiada de lições ao 2º ano da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, v. II, 2001.
- ANDRADE, Vieira de. A imparcialidade de administração como princípio constitucional. *BFDUC*, Coimbra, p. 219 e ss., 1974.
- BOTELHO, Santos. et al. *Código de procedimento administrativo anotado*. 5. ed. Almedina, 2002.
- CAETANO, MARCELLO, O respeito da Legalidade e a Justiça das Leis. *O direito*, a. 81., p. 5 e ss.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa – Lei do Tribunal Constitucional*. 8. ed. rev, 4. reimp. Coimbra, 2011.
- CASSETTA, E. *Manuale di Diritto Amministrativo*. Milano: Giuffrè, 2008.
- CATELANI, A. *Il Pubblico Impiego*. In: Santaniello G. *Trattato di Diritto Amministrativo*. Cedam: Padova, 1991.
- CHORÃO, Mário Bigotte. *Justiça. Polis*, v. III.
- CORREIA, Sérvulo, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Noções de direito administrativo*. Lisboa, v. I, 1982.
- DUARTE, David J. P., *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade como parâmetro decisório*. Coimbra: Almedina, 1996.
- DUPUIS, G.; GUÉDON, M. J.; CHRÉTIEN, P. *Droit Administratif*. Paris: Colin & Masson, 1996.
- FLORINI, Bartolomeu. *Teoria de la justicia administrativa*. Buenos Aires, 1944.
- GIANNINI, M. S. *Diritto amministrativo*. Milano:Giuffrè, 1988.
- HESPAHHA, António. *Justiça e administração entre o antigo regime e a revolução*. Milão, 1990.
- LAMEGO, José. Fundamentação material e justiça da decisão. *Rev. Jur.*, 1986.
- NABAIS, José Casalta. *Procedimento e processo administrativo*. 7. ed. Almedina, 2011.
- NEVES, Castanheira. *Justiça. BFDUC*, Coimbra, p. 205, 1975.
- OLIVEIRA, Esteves de. et al *Código do procedimento administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1997.
- RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. O princípio da imparcialidade da administração pública. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-políticas. Coimbra: Almedina, 1996.
- SOUSA, António F. de. *Direito administrativo*. Lisboa: Prefácio, 2009, p. 342 e ss.
- \_\_\_\_\_. *Código do procedimento administrativo anotado e comentado*. Lisboa: Quid Juris, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Manual de direito administrativo*. Porto, 2011.
- SOUSA, Jorge de; LEITE DE CAMPOS; RODRIGUES, Benjamim. *Lei geral tributária comentada e anotada*. 3. ed. p. 239 a 245.