

Não basta ser, é preciso parecer - A Imparcialidade Administrativa nos Procedimentos

Administrativos de Recrutamento e Seleção

BEATRIZ MOREIRA DE SOUSA

Técnica Superior no Serviço de Apoio Jurídico dos Serviços Partilhados da Universidade do Porto

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Católica do Porto

DOI: <https://doi.org/10.34626/saj.2025.v1i3.0002>

Sumário: I - Introdução; II - O princípio da imparcialidade: enquadramento teórico-normativo; 2.1. A consagração constitucional e legal do princípio da imparcialidade; 2.2. As dimensões da imparcialidade na doutrina e jurisprudência; III - Análise da Jurisprudência Administrativa; IV - Conclusões e Recomendações Práticas; 4.1. Síntese das principais linhas jurisprudenciais e tendências decisórias; 4.2. Identificação dos principais focos de risco de contencioso para a Universidade; 4.3. Proposta de checklist de boas práticas para a gestão de concursos; 4.4. Nota final sobre a importância da formação interna dos membros do júri; V - Bibliografia e Fontes

Palavras-chave: Imparcialidade; Procedimento Administrativo de Recrutamento e Seleção; Júris; Relações de Proximidade;

I - INTRODUÇÃO

O procedimento administrativo de recrutamento e seleção representa um momento decisivo para a instituição de ensino superior, pois é através dele que se define a composição do seu corpo docente, ou seja, o elemento humano e intelectual que é indispensável para cumprir a missão de transmitir conhecimento à comunidade académica.

É devido a esta importância central que o princípio da imparcialidade se estabelece como o pilar fundamental de todo o processo. Este princípio atua como a garantia essencial de que a decisão final de contratação resultará de uma avaliação baseada, exclusivamente, no mérito científico e pedagógico dos candidatos.

Numa era de crescente competitividade entre instituições e de escrutínio público sobre a gestão dos recursos, a transparência e a isenção, garantidas pela imparcialidade dos concursos, são cruciais para a legitimação da autonomia universitária e para a preservação da confiança da comunidade académica na integridade dos seus órgãos decisórios.

A violação, ou a mera aparência de violação, do dever de imparcialidade não só pode acarretar graves consequências jurídicas, como a anulação de procedimentos e a consequente morosidade na contratação, mas também projeta uma sombra de descrédito sobre a instituição, com potenciais danos reputacionais de difícil reparação.

Nesta sequência, a relevância do presente estudo transcende a mera análise de um princípio jurídico, estendendo-se, assim, à análise crítica e sistematizada das principais linhas jurisprudenciais emanadas do Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais Administrativos.

Pretende-se utilizar a jurisprudência como uma ferramenta de gestão ativa e preventiva. Ao identificar os vícios mais recorrentes e as interpretações judiciais mais exigentes, é possível extrair um conjunto de boas práticas que permitam à universidade antecipar e mitigar os riscos de litigância, robustecendo a segurança jurídica dos seus procedimentos e, em última análise, protegendo as decisões tomadas pelos júris.

II - O PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE: ENQUADRAMENTO TEÓRICO-NORMATIVO

1. A consagração constitucional e legal do princípio da imparcialidade

O princípio da imparcialidade está historicamente ancorado no domínio do processo jurisdicional - onde a imparcialidade do juiz é condição da justiça - o princípio da imparcialidade conhece, na sua transposição para o direito administrativo, uma densidade normativa, exigindo que o exercício da função administrativa se desenvolva dentro de parâmetros de legalidade material e ética pública, alheios a favoritismos, interesses pessoais ou subjetividades¹.

Este princípio determina que a Administração deve ser objetiva, de modo a projetar essa imagem de isenção para o exterior e ser capaz de garantir a confiança dos administrados no seu funcionamento e atuação administrativas. Por outras palavras, este princípio assenta no critério da mulher de César: a quem não basta ser, é preciso parecer.²

O princípio da imparcialidade embora seja um princípio geral de direito administrativo tem previsão expressa na Constituição da República Portuguesa (CRP) transformando-se num verdadeiro princípio constitucional. A sua consagração expressa no artigo 266.º, n.º 2 da CRP vincula diretamente os órgãos e agentes administrativos ao dever de atuar com justiça e imparcialidade no exercício das suas funções, o que implica uma conduta equidistante, isenta e objetivamente orientada para a prossecução do interesse público.

Para além da sua matriz constitucional, este princípio encontra densificação legal no artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), onde surge como um dos princípios gerais da atividade administrativa.

¹ Em matéria de contratação pública, o STA já tinha tido este mesmo entendimento ao decidir no seu Acórdão do Pleno de Secção, Proc. n.º 048035, datado 1.10.2003, que “em conformidade com o princípio da transparência, que constitui uma garantia preventiva da imparcialidade, os órgãos da Administração devem atuar por forma a darem de si mesma uma imagem de objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, de modo a projetar para o exterior um sentimento de confiança.”.

² ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, processo n.º 0730/04, 1.ª secção, datado de 13.01.2005, relator João Santos Botelho, disponível em www.dgsi.pt

Esta duplicidade de fontes evidencia a centralidade normativa do princípio e traduz a intenção do legislador em vincular positivamente a Administração à sua observância prática, nomeadamente nas tomadas de decisão que afetem direitos ou interesses juridicamente protegidos.³

De maior alcance, apresenta-se o segmento da norma prevista no artigo 9.º do CPA que obriga a adotar “soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção”. Este comando centra-se essencialmente na prevenção de situações de quebra de imparcialidade, nomeadamente, a forma como se define a composição dos órgãos administrativos, as garantias face a pressões, interesses externos e outros aspectos relevantes que o princípio visa proteger.⁴

Neste sentido, este princípio não surge sem articulação com outros da atividade administrativa, como os princípios da justiça, da igualdade e da proporcionalidade, formando-se, assim, um núcleo axiológico essencial cuja relevância prática se manifesta com particular acuidade nos procedimentos concursais, designadamente os procedimentos administrativos de recrutamento e seleção de docentes Neste domínio, a imparcialidade impõe-se como garante de decisões fundadas no mérito, assegurando a neutralidade da Administração perante os candidatos e a integridade do procedimento.⁵

Assim, este princípio constitui um limite interno à discricionariedade, impondo que a Administração não tome partido ou se incline ou beneficie uma parte em prejuízo de outra, antes tendo de se nortear, na sua atuação, de acordo com os ditames do ordenamento jurídico e com a estrita finalidade da prossecução do interesse público que a motiva.⁶

³ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4^a Edição, Almedina, 2018, pág. 122

⁴ RAIMUNDO, Miguel Assis in *Comentário ao Código do Procedimento Administrativo*, “Os princípios no CPA e o princípio da boa administração em particular”, p. 311

⁵ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, proc. n.º 1006/09, 2.^a secção, datado de 17.06.2010, relator João Cura Mariano, disponível em www.tribunalconstitucional.pt

⁶ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, proc. n.º 00314/07.9 CBR, datado de 19.12.2014, relator Frederico Macedo Branco, disponível em www.dgsi.pt

2. As dimensões da imparcialidade na doutrina e jurisprudência

O princípio da imparcialidade impõe à Administração obrigações de duas ordens complementares. Por um lado, que a Administração trate equitativamente⁷ todas as partes envolvidas, impedindo os seus órgãos e agentes de favorecerem amigos ou prejudicarem inimigos, e vedando-lhes a intervenção em procedimentos onde se possa fundadamente suspeitar da sua isenção — em especial, quando estejam em causa interesses pessoais, familiares ou conexões objetivamente relevantes (garantias de imparcialidade do procedimento).⁸ Por outro lado, impõe que a Administração considere todos os interesses relevantes de forma objetiva, utilizando critérios válidos e legais, e que justifique integralmente as suas decisões, através de uma fundamentação expressa, clara e racional.

2.1. Vertente subjetiva ou negativa

Esta vertente do princípio da imparcialidade corresponde ao *foro íntimo* do decisor, à transposição para o domínio administrativo, impedindo que o agente atue com parcialidade⁹ deliberada, isto é, com uma intenção pré-ordenada a favorecer ou prejudicar alguém.

Desta forma, o princípio da imparcialidade destina-se a libertar a Administração Pública da influência dos interesses estranhos ao interesse público, alheios à função administrativa; a afastar a politização da Administração Pública e dos funcionários públicos; em suma, a garantir a prossecução exclusiva do interesse público definido pelo legislador e posto por lei a cargo da Administração.¹⁰

⁷ São quatro os “vícios da imparcialidade”: vício de ausência de ponderação, porque não se definiu ou não se ponderou o que se impunha ponderar, resultando, por isso a decisão de um processo defeituoso, arbitrário ou aleatório; vício de deficit do material de ponderação, porque não houve uma adequada tarefa procedural conducente à aquisição dos factos relevantes para a ponderação; vício de desvio negativo de ponderação, porque não se ponderou algo que se impunha ponderar; vício de desvio positivo de ponderação, porque se ponderou algo que, no caso, não era ponderável, in DAVID DUARTE, Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma convertização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório, Coimbra, Almedina, 1996, p. 312 e ss.

⁸ ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 02/24.1BALSB, datado de 06.06.2024, relator Pedro Machete, disponível em www.dgsi.pt

⁹ A parcialidade não deve ser entendida como um ato de favorecimento, mas sim como uma quebra do dever de equidistância. Esta consubstancia um desvio do agente para uma determinada solução, não por uma questão objetiva dos factos ou de mérito, mas impulsionado por motivações de ordem pessoal, afetiva, ideológica ou de grupo. Assim, a parcialidade reflete uma contaminação da vontade, que se sobrepõe à neutralidade exigida pela função exercida.

¹⁰ RIBEIRO, Maria Teresa de Melo, *O princípio da imparcialidade da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1996, pág. 153

É no decurso desta vertente subjetiva que nascem as conhecidas garantias da imparcialidade, tratando-se de regras preventivas destinadas a evitar que sejam proceduralizados interesses pessoais ou de terceiros ou, em outras palavras, que procuram evitar que os interesses irrelevantes e pessoais façam parte da ampla ponderação de interesses que precede o *decisum* administrativo.¹¹ Por força das proibições que derivam diretamente da vertente negativa, protegem-se valores como a isenção, a independência e a neutralidade¹² da Administração e respetivos funcionários públicos; numa palavra, garante-se a prossecução exclusiva do interesse público por parte da Administração Pública.

Trata-se da isenção real e efetiva, recaindo, aliás, a presunção de que os titulares de órgãos e os agentes da Administração atuam de forma imparcial, incumbindo a quem alega o contrário o ónus de ilidir tal presunção.

Recai sobre o candidato a demonstração da parcialidade do júri, isto é, da existência do vício da violação do princípio da imparcialidade. Pelo que caso o candidato não consiga demonstrar cabalmente tal violação, a decisão judicial terá de lhe ser desfavorável, pois não bastam meras conjecturas ou eventual desconfiança de parcialidade, será necessário carrear para os autos factos que, à luz das regras da experiência, permitam ao tribunal concluir, com certeza, que não existiu imparcialidade por parte dos membros do júri.

É quanto a este aspeto que esta dimensão revela a sua fragilidade enquanto instrumento de controlo jurisdicional.

A imparcialidade subjetiva só pode ser posta em causa em circunstâncias excepcionais e objetiváveis relacionadas, por exemplo, com convicções ou opiniões pessoais num determinado caso¹³, pelo que a ilisão da presunção exige, por isso, a produção de prova

¹¹ COELHO, LUÍS FRANCISCO SANTOS, *Imparcialidade administrativa e participação no procedimento tributário: uma reflexão sobre os regimes jurídicos vigentes em Portugal e no Brasil*, Tese de Mestrado Ciências Jurídico-Administrativas, 2023, pag.20

¹² A neutralidade é um atributo social. Ninguém é neutral por viver em sociedade. Todos formam pré juízos quando se relacionam com os demais. A imparcialidade é a expressão jurídica da neutralidade.

¹³ ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 2140/06.3TAAVR-I.P1-A.S1-A-B, datado de 10.01.2023, relator Lopes da Mota, disponível em www.dgsi.pt

robusta, assente em indícios graves, precisos e que, de forma inequívoca, revelem um interesse oculto, bastando a verificação de um desvio de poder para que exista violação da imparcialidade.

É no domínio específico dos procedimentos de natureza concorrencial – e, por excelência, nos concursos públicos – que a função garantística do princípio da imparcialidade é exponenciada.

O princípio da imparcialidade pressupõe inexistência de índices de falta de objetividade tal como descritos nas normas tipo. Consequentemente, os órgãos e agentes administrativos não podem intervir em procedimento, ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública, sempre que tenham algum interesse pessoal, direito ou indireto, no exercício da função administrativa. E é neste dever de abstenção que os membros do júri, no exercício das suas funções, estão sujeitos ao regime de impedimentos, previsto nos normativos 69.º e seguintes do CPA.¹⁴

A vertente negativa não impõe que todos os impedimentos à intervenção nos procedimentos administrativos de recrutamento e seleção sejam absolutos, sendo admissível que se estabeleçam regimes gradativamente diferentes, nos quais, nos casos menos graves, cabe ponderar se, com razoabilidade, se pode duvidar seriamente da imparcialidade do órgão ou agente (a fim de salvaguardar adequadamente a isenção e retidão da atuação do órgão e prevenir o uso abusivo desse expediente).¹⁵

Em última análise, embora a imparcialidade subjetiva esteja centrada no foro do titular do órgão ou agente da Administração. Esta afere-se, na própria pessoa do decisor, isto é, na constatação de convicções, preconceitos ou interesses particulares que indiciem uma falta de isenção. Assim, esta vertente acaba por representar o ideal ético-jurídico a que toda a atuação

¹⁴ RIBEIRO, MARIA TERESA DE MELO, *O princípio da imparcialidade da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1996, pág. 169

¹⁵ ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 3/15.0YFLSB.S1, datado de 27.04.2016, relator Pinto de Almeida, disponível em www.dgsi.pt

administrativa deve aspirar, e é a sua difícil prova que faz com que o ordenamento jurídico e a jurisprudência se concentrem progressivamente na sua dimensão objetiva.

2.2. Imparcialidade objetiva ou positiva

A maioria dos autores não se limita a ter apenas uma visão meramente negativa do princípio da imparcialidade, existindo doutrina que defende um alcance maior a este princípio, nomeadamente a obrigação de ponderar todos os interesses juridicamente relevantes¹⁶. Nesta vertente positiva da imparcialidade encontrará o juiz a via para anular os atos que se demonstrem terem sido praticados sem a ponderação de interesses nos termos mencionados.

Assim, nos procedimentos administrativos de recrutamento e seleção, esta exigência de ponderação imparcial assume particular relevo. Esta vertente impõe à Administração Pública a adoção de soluções organizativas e procedimentais adequadas à preservação da isenção, nomeadamente na estruturação dos procedimentos, na fixação de critérios objetivos, na fundamentação rigorosa das decisões e na neutralidade dos intervenientes - especialmente em contextos de seleção, contratação ou avaliação de candidatos¹⁷.

A ausência de ponderação dos diferentes interesses em jogo – a qual, na maioria dos casos, é detetada através da análise da fundamentação do ato decisório – é, pois, o vício em que o princípio da imparcialidade aparece a suportar, ao lado dos restantes princípios jurídicos, a injunção de racionalidade decisória, caracterizando-se, justamente, por refletir a decisão que não é sustentada numa ponderação. A ausência de ponderação [bem como uma ponderação insuficiente ou mal feita] é, portanto, um vício da decisão que traduz a realização de um processo de decisão aleatório, no qual não são ponderados os interesses em jogo.¹⁸

Posto isto, a vertente positiva da imparcialidade impõe à Administração a estrita obediência aos critérios fixados no aviso de abertura, o que exige que os membros do júri sejam proativos

¹⁶ Neste sentido, *vd.*, por todos, REBELO DE SOUSA/SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral - Tomo I - Introdução e Princípios Fundamentais*, p.210, e FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II , 4^a Edição, Almedina, 2018, pág. 128

¹⁷ ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 03/24.7BALS, datado de 11.04.2024, relatora Ana Celeste Carvalho, disponível em www.dgsi.pt

¹⁸ AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo - Vol. II - 4^a Edição*. Disponível em: Grupo Almedina, Grupo Almedina, 2018, p. 127

e assegurem a aplicação de critérios concretos de avaliação que incidam sobre a realidade dos factos e não sobre meras alegações ou aparências.

Assim, esta vertente abstrai-se da intenção psicológica do agente e foca-se no critério organizatório. A aquisição de toda a informação relevante e a ponderação de todos os interesses devem ser realizadas de forma exaustiva e rigorosa, pois só esta subordinação a parâmetros concretos e pré-definidos é que permitirá a prossecução do interesse público na escolha do melhor candidato.

2.3. As garantias de imparcialidade no CPA: O regime dos impedimentos, da suspeição e da escusa

O legislador ao consagrar o princípio da imparcialidade no artigo 9.º do CPA previu ainda um conjunto de garantias que visam reprimir e sancionar a sua violação, segundo os artigo 69.º a 76.º do CPA, sendo estas as bases normativas de tutela do princípio da imparcialidade no procedimento administrativo.

As garantias da imparcialidade configuram-se como mecanismos autónomos, capazes de, por si só, assegurarem a isenção da decisão administrativa, sancionando a intervenção de agentes em situações que possam comprometer a neutralidade da Administração Pública.

a. Impedimentos:

Os impedimentos reportam-se à proibição absoluta de intervenção num concreto procedimento, ato ou contrato, por existir uma forte probabilidade de parcialidade ou uma impossibilidade de imparcialidade.¹⁹

A gravidade destas situações é tal, que o legislador, prescindindo de qualquer apreciação casuística ou subjetiva das condições concretas, optou por lhes associar efeitos automáticos

¹⁹ QUADROS, Fausto; CORREIA, José; MACHETE, Rui; GARCIA, Maria; ALMEIDA, Aroso; HENRIQUES, António, SARDINHA, José, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, 2022, pág. 788

de exclusão funcional: a simples verificação de um dos fundamentos previstos implica a interdição de intervenção do agente em causa.

Os impedimentos que se encontram tipificados no artigo 69.º do CPA²⁰ impendem sobre os titulares dos “órgãos da Administração Pública” e os “respetivos agentes”. Além disso, o legislador alargou a aplicação dos impedimentos a “quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos”²¹, abrangendo entidades privadas.

Verificando-se uma situação de impedimento, impõe-se ao agente a imediata comunicação do facto ao respetivo superior hierárquico ou, tratando-se de órgão colegial, ao seu presidente (artigo 70.º, n.º 1 do CPA).²² Uma vez declarado o impedimento, o agente é substituído pelo respetivo suplente, salvo se houver avocação da competência por parte do órgão superior.

²⁰ Prevê o artigo 69.º do CPA que: «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.º 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.»

²¹ Artigo 44.º, n.º2 do CPA

²² QUADROS, Fausto; CORREIA, José; MACHETE, Rui; GARCIA, Maria; ALMEIDA, Aroso; HENRIQUES, António, SARDINHA, José, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, 2022, pág. 177

Quando não seja possível designar ou não houver suplente, o órgão colegial funciona sem o membro impedido (artigo 72.º, n.º 2 do CPA)²³.

Importa, ainda, referir que os impedimentos se distinguem das incompatibilidades. Estas últimas não se reportam à posição concreta de determinadas pessoas perante um procedimento específico, mas antes a uma condição abstratamente prevista na lei, aplicável de forma geral e automática, independentemente da análise de qualquer caso concreto.

Além disso, também o legislador refere como incompatibilidades as situações previstas no n.º 3 do artigo 69.º do CPA, isto é, “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”.

Verifica-se, assim, uma necessidade de proteção do próprio exercício de funções públicas, prevenindo-se a influência ou exercício funcional indevidos, motivados por expectativa ou promessa de vantagem ou emprego, entre outras situações como a utilização privilegiada de informação ou conhecimento obtido pelo exercício de funções públicas.²⁴

Assim, a regra de recrutamento e o modo de seleção dos funcionários públicos não pode deixar de ser, o concurso público, e de residir na capacidade e no mérito das pessoas selecionadas. Os critérios de escolha dos funcionários devem, assim, ser critérios técnico-profissionais, objetivos e racionais e não critérios políticos ou de confiança, que fundamentam as nomeações privadas.

²³ A presença do membro impedido coloca em dúvida a imparcialidade do órgão colegial, esta questão foi abordada no Acórdão do TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM, Panyik v. Hungria, queixa n.º 12748/06, datado de 12.07.2011: “remains to be ascertained whether the appearance of impartiality was observed under the objective test. (...) this is so despite the fact that the neutrality of the remaining two judges in the panel has not been called into question, because the doubt as to bias on the side of the president of the panel casts doubt on the impartiality of the whole panel..” – n.º 31, parte final.

²⁴ Diretiva 2019/1152 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia, o qual estabelece: “Os Estados-Membros devem garantir que um empregador não proíbe um trabalhador de aceitar um emprego junto de outros empregadores, fora do horário de trabalho estabelecido com o primeiro, nem sujeita um trabalhador a um tratamento desfavorável devido a esse facto.”

Quem incorra em incompatibilidade não pode intervir no procedimento. Já no caso dos impedimentos, a lei apenas veda a intervenção se no caso concreto ocorrerem determinadas circunstâncias ligadas à posição pessoal de cada interveniente.

b. Escusa e suspeição

É motivo de suspeição qualquer “circunstância pela qual se possa com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão”²⁵²⁶ do agente.

Quando o incidente é suscitado por qualquer interessado na relação jurídica procedural, de acordo como o n.º 2 do artigo 73.º do CPA, mediante requerimento, este pode 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.

Quando ocorrerem circunstâncias objetivas e subjetivas que possam razoavelmente pôr em risco a imparcialidade dos titulares dos órgãos da Administração Pública e seus agentes bem como de quaisquer outras entidades públicas e privadas no exercício de poderes públicos,

²⁵ N.º1, artigo 73.º do CPA

²⁶ Prevê o artigo 73.º do CPA o seguinte: «1-s 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 dívidas, 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.»

devem estes oficiosamente pedir dispensa de intervir no procedimento ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública.²⁷

O recurso, por parte do legislador, ao advérbio “designadamente”, no n.º1 do artigo 73.º do CPA, assume particular relevância. Ao contrário do regime dos impedimentos, onde existe uma enumeração taxativa das situações que comprometem a validade do ato, na matéria da suspeição, a técnica normativa adotada é de natureza exemplificativa.

Estamos, portanto, perante um normativo cujo teor reside no critério da dúvida razoável acerca da imparcialidade da conduta do titular do órgão ou agente administrativo visado.

Acresce, ainda, a verificação da causa de suspeição prevista na al. d) do n.º1 do artigo 73.º do CPA exige a demonstração da possibilidade séria da afetação da imparcialidade do decisor, por no caso existir uma inimizade grave ou uma situação de grande intimidade.

A aplicação das regras da suspeição aos concursos de pessoal docente é direta e incontornável. O júri, enquanto órgão colegial responsável pela avaliação de currículos deve exercer a sua função livre de qualquer condicionamento pessoal. Daqui decorre a obrigação de escusa sempre que um dos seus membros reconheça um potencial comprometimento da sua imparcialidade, bem como a faculdade dos candidatos ou interessados de suscitarem incidente de suspeição perante a mera dúvida razoável quanto à imparcialidade de um vogal.

Os casos qualificados como situações de impedimento são mais graves do que os qualificados como situações de suspeição. A pessoa que se encontra legalmente na situação de impedida de participar na decisão de um determinado caso é substituída por outra pessoa, em relação à qual não haja motivos de impedimento, e que possa, portanto, com imparcialidade,

²⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, no Acórdão C-538/13, datado de 12.03.2015, eVigilo Ltd contra Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, considerou importante a existência de: «(...) ligações entre os peritos nomeados pela entidade adjudicante e os especialistas das empresas adjudicatárias do contrato, nomeadamente a circunstância de essas pessoas trabalharem juntas na mesma universidade, pertencerem ao mesmo grupo de investigação ou terem vínculos de subordinação nessa universidade, constituem, se forem provados, elementos objetivos desse tipo, que devem desencadear um exame aprofundado pela entidade adjudicante ou, se for caso disso, pelas autoridades administrativas ou judiciais.».

pronunciar-se sobre o assunto. Nas situações de suspeição, a substituição não é automaticamente obrigatória, a substituição é apenas possível, tendo de ser requerida pelo próprio órgão ou agente, que pede escusa de participar naquele procedimento, ou pelo particular que opõe uma suspeição àquele órgão ou agente e pede a sua substituição por outro.²⁸

A jurisprudência do TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL²⁹ confortada com a questão das relações de proximidade veio afirmar que é normal e expectável que os membros do júri, por força dos seus percursos profissionais, conheçam ou tenham colaborado profissionalmente com algum ou alguns dos candidatos (e que até se tratem “por tu”) sem com isso significar ou colocar em causa a sua imparcialidade como membros do júri em procedimentos concursais. E que as garantias de imparcialidade previstas no CPA, reconduzem, em grande medida, a situações de parentesco (cfr. artigo 69º e artigo 73º) ou de grande intimidade ou inimizade e não censuram relações profissionais e de cordialidade entre membros de um júri de um concurso e candidatos.

Neste sentido, a eficácia destes instrumentos depende da observância rigorosa das exigências procedimentais. O pedido de suspeição deve ser fundamentado com precisão e suportado em factos concretos, sob pena de rejeição.

Finalmente, importa sublinhar que a verificação de suspeição não equivale automaticamente à anulação do concurso: o tribunal deve aferir da sua relevância material, ou seja, se a exclusão do membro suspeito teria potencial para alterar o resultado.

Esta solução, embora pragmática, abre espaço a uma reflexão crítica sobre o equilíbrio entre a segurança jurídica e a tutela da confiança pública na imparcialidade administrativa. Em última análise, a integridade do procedimento concursal e a credibilidade das instituições de

²⁸ AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo - Vol. II - 4ª Edição*. Disponível em: Grupo Almedina, Grupo Almedina, 2018, p. 124

²⁹ ACÓRDÃO do TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, Proc. n.º 274/17.8BELS, datado de 31.01.2018, relator Pedro Marchão Marques, disponível em www.dgsi.pt

ensino superior dependem de que tais garantias funcionem, não apenas como formalidades, mas como efetiva salvaguarda da meritocracia académica.

2.4. A aplicação específica ao procedimento concursal e o Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU)

O recrutamento de pessoal docente através de concurso é necessariamente acompanhado de determinadas exigências. Na verdade, impõe-se entender que uma vez aberto um concurso, a Administração fica constituída no dever de garantir os direitos dos concorrentes, falando-se a esse respeito que a regra constitucional do concurso consubstancia um verdadeiro *direito a um procedimento justo de recrutamento*.³⁰

Compete ao Reitor da instituição de ensino superior ou Presidente a abertura do concurso, homologação do resultado alcançado pelo júri e a autorização de contratação dos candidatos em função da ordenação alcançada pelo mesmo júri, nos termos do artigo 39.º e 45.º, ambos do ECDU.

Neste sentido, nos termos do artigo 62.º-A, o princípio da transparência afirma que os elementos essenciais do recrutamento devem ser dados a conhecer a todos os interessados nos documentos do concurso. É este princípio que induz a operacionalidade de um outro – a concorrência – pelo qual deve garantir-se o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em celebrar um contrato, devendo a Administração em cada procedimento consultar o maior número de interessados, no respeito pelo número mínimo que a lei imponha.

A concorrência garante-se na igualdade entre candidatos e implica a estabilidade dos documentos do concurso e das candidaturas, que devem manter-se imutáveis até à extinção do procedimento, pois só desta forma se garante a escolha do melhor candidato, fim último do procedimento e a sua razão de ser.

³⁰ GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, pág. 660

Assim, desde a publicação do aviso da abertura do concurso que os critérios pelos quais se vai selecionar e seriar diversos concorrentes têm de estar definidos, pelo que qualquer candidato poderá ficar a saber quais os requisitos mínimos que tem de possuir para ser aprovado em mérito absoluto, e quais os critérios através dos quais se vai avaliar a sua capacidade para o exercício das funções postas a concurso, e, finalmente, como vai ser avaliado o seu mérito em cada um desses parâmetros e alcançar-se a ordenação final dos candidatos.³¹

Aquando da respetiva abertura, deverá também ser anunciada a nomeação do júri, tal nomeação é da competência do Sr. Reitor, salvo se a respetiva instituição não estiver habilitada a conferir o grau de doutor na área disciplinar para que é aberto o concurso. A sua composição, tal como prevista pelo legislador no artigo 46.º do ECDU, para além dos pressupostos lógicos da hierarquia e da especialidade, que asseguram a competência técnica do órgão, impõe que exista o cumprimento do princípio da composição maioritariamente externa.

Quanto ao pressuposto da hierarquia, este impõe que todos os membros do júri sejam professores, que todos têm de deter uma categoria superior àquela que éposta a concurso, exceto se o concurso for para professor catedrático, pois nesse caso, muito naturalmente, basta que os membros do júri detenham a mesma categoria.

Relativamente ao princípio da especialidade, cumpre esclarecer que, na composição do júri, os membros têm de pertencer à área disciplinar ou, se especializados, no domínio científico para que é aberto o concurso.

Por último, o júri terá ainda de observar o princípio da composição multifacetada e maioritariamente externa, isto é, que no mínimo de 5 e máximo de 9 membros, sem incluir o respetivo presidente do júri, sejam exteriores à Instituição que procede à abertura do concurso, assegurando-se a neutralidade e a objetividade da avaliação, de forma a quebrar as

³¹ MOURA, Paulo Veiga, *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra Editora, p. 106

relações académicas, escolas de pensamento e interesses institucionais que possam comprometer o juízo avaliativo.

O júri enquanto órgão colegial só pode funcionar com a totalidade dos seus membros, pois sem essa totalidade de membros, não há júri.³² Daqui decorrem dois princípios: o da estabilidade do júri e o princípio da unicidade do júri. A estabilidade do júri significa que o júri deve funcionar com todos os seus membros em todas as fases ou provas. A unicidade, por sua vez, significa que o júri deverá ter a mesma composição em todas as fases.³³

O que nos leva a concluir que, a par da designação dos membros efetivos, se devem designar membros suplentes, a fim de substituir os membros efetivos e a ultrapassar qualquer situação de impedimento ou impossibilidade definitiva por parte daqueles. Importa, contudo, recordar que caso não exista nenhum suplente disponível, o órgão funciona sem o membro impedido, nos termos do n.º2 do artigo 72.º do CPA.

Deste modo, a finalidade pretendida é a de tornar claro que também os membros do júri não vinculados a qualquer instituição ou pessoa coletiva pública se encontram sujeito ao regime de impedimentos e suspeição consagrado no CPA.³⁴

Por sua vez, o princípio estruturante de todo o procedimento concursal, para provimento de docentes, é o princípio do mérito, podendo-se dizer que o único objetivo de qualquer concurso é o de se escolher o candidato mais meritório e capaz.³⁵

A meritocracia faz-se sentir particularmente no domínio do recrutamento dos professores da carreira universitária, pelo que a finalidade dos respetivos procedimentos concursais terá

³² Importa referir que a suplência como função de substituir o titular do órgão das competências deste, haverá tantos suplentes quanto titulares do órgão, à exceção do presidente. Sendo esta conclusão corroborada pela Portaria n.º 233/2022, de 09 de setembro, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal de recrutamento.

³³ NEVES, Ana Fernanda, «Os júris», in Carla Amado Gomes et al. (Coord.), *Organização Administrativa: Novos Atores, Novos Modelos*, Vol. II, Lisboa, AAFDL, 2018, p. 240

³⁴ MOURA, Paulo Veiga, *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra Editora, p. 103

³⁵ MOURA, Paulo Veiga, *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra Editora, p. 87

sempre de ser a de apreciar e avaliar todo o mérito possuído e revelado pelos candidatos que esteja relacionado com as funções próprias da categoria posta a concurso.

Note-se que não é só a capacidade para o exercício da totalidade das funções mencionadas no artigo 4.º do ECDU que são avaliadas, compete ao júri fundamentar a apreciação por si efetuada relativamente à capacidade de cada candidato para executar cada uma das funções, sob pena de a decisão homologatória do resultado do concurso enfermar do vício de falta de fundamentação ou insuficiência de fundamentação.

O objetivo do legislador foi o do mérito científico, pedagógico e académico de cada candidato ter se de ser objeto de uma apreciação escrita por parte do júri, enquanto órgão colegial, e não um mero somatório da apreciação individual de cada membro.

Pelo que, independentemente de ficar a constar das atas o que cada um entende, o júri terá de proceder à discussão da apreciação daquele mérito e alcançar no seu seio uma posição maioritária sobre a mais-valia de cada candidato, primeiro em termos absolutos e depois em termos relativos, tendo a documentação narrativa dessa discussão e da respetiva justificação de ser elaborada, aprovada e anexa à ata, nos termos do n.º6 do artigo 50.º do ECDU.³⁶

Esta ordenação final terá de ser efetuada em conformidade com o sistema de avaliação e classificação final previamente definido e constante do regulamento aprovado ao abrigo do artigo 83.º-A do ECDU.

Em suma, o ordenamento jurídico configura o concurso docente não como um espaço de poder discricionário ilimitado, mas como um procedimento de discricionariedade vinculada pela imparcialidade, onde a aplicação subsidiária do regime de garantias do CPA (artigo 61.º do ECDU) surge, como critério a que se submetem todos os intervenientes, incluindo os membros externos.

³⁶ MOURA, Paulo Veiga, *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra Editora, p. 99

III - ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Os tribunais têm-se recusado, de forma generalizada, a extrair presunções automáticas de parcialidade nas relações profissionais que são estabelecidas. A jurisprudência tem-se, assim, focado no conceito de “*com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta*”, nos termos do artigo 73.º do CPA.

Neste contexto, o acórdão do TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL (TCAS)³⁷ assume-se como uma decisão que se debruça sobre a distinção entre as relações profissionais admissíveis e as que fundam uma dúvida séria e razoável sobre a imparcialidade. O caso versava sobre um concurso para a carreira médica hospitalar, em que a Recorrente deduziu suspeição sobre o presidente e um vogal do júri, alegando uma relação de grande proximidade com o candidato que viria a ser graduado em primeiro lugar.

A questão jurídica central que o tribunal foi chamado a resolver consistia em saber se a alegada “camaradagem profissional”, ainda que de longa data e publicamente manifesta, era suficiente para preencher o conceito de “grande intimidade” previsto na al. d) do n.º1 do artigo 73.º do CPA. A resposta do tribunal foi negativa.

O TCAS veio afirmar que “a verificação da causa de suspeição prevista na alínea d) do n.º1 do artigo 73.º do CPA exige uma demonstração da possibilidade séria da afetação da imparcialidade do decisor”.

Na sua fundamentação, o acórdão estabelece uma distinção crucial: uma coisa são as relações de cordialidade e colaboração que decorrem do exercício de uma mesma profissão num meio especializado, outra, distinta, é a “grande intimidade” que a lei exige.

O TCAS considerou ser “normal” e expectável que os membros do júri, por força dos seus percursos profissionais, conheçam ou tenham colaborado profissionalmente com algum ou alguns candidatos, sem que tal coloque em causa, por si só, a sua imparcialidade.

³⁷ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, Proc. n.º 274/17.8BELSB, datado de 31.01.2018, relator Pedro Marchão Marques, disponível em www.dgsi.pt

A cofundação de uma associação científica há mais de 20 anos e a colaboração profissional daí decorrente foram qualificadas como “meras relações profissionais”, insuficientes para, na ausência de prova de uma relação de amizade pessoal que extravasasse o âmbito laboral (como “visitas de casa” ou “tomar refeições juntos”), permitirem concluir, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade dos membros do júri³⁸.

O presente Acórdão demonstra que, para o deferimento de uma suspeição é necessária a demonstração da possibilidade séria de afetação da imparcialidade do decisor. Este caso ilustra, pois, a diferença entre o que é estritamente ilegal e o que constitui uma boa prática administrativa, sendo que se deve procurar evitar não só a ilegalidade, mas também a mera aparência de parcialidade.

Todavia, o TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE (TCAN) no acórdão, datado de 15 de julho de 2021³⁹, ao julgar o recurso improcedente e manter a validade da deliberação do júri, alinha-se com a jurisprudência do acórdão do TCAS, reforçando a ideia de que a lei exige mais do que meras relações profissionais, ainda que de longa data e pautadas por cordialidade, para que se possa duvidar seriamente da imparcialidade de um decisor.

No caso em apreço, estava em causa um concurso para a carreira médica em que a Recorrente alegou a suspeição de dois membros do júri, por ter sido emitida e subscrita uma declaração para fins curriculares de “conteúdo extremamente elogioso”.

Face ao exposto, veio o tribunal alegar que a Recorrente não logrou em «fazer prova objetiva de que terá sido prejudicada pela alegada proximidade que existiria entre dois membros do júri e outras candidatas, a ponto de terem supostamente “afeiçoados” os métodos de seleção “aos candidatos que, em concreto, se queira beneficiar”».

³⁸ Refere o mencionado Acórdão que «(...) não está em causa uma eventual circunstância dos candidatos e membros do júri terem, entre si, uma relação de amizade, ou uma alegação no sentido de serem “visitas de casa” uns dos outros ou mesmo terem o hábito tomar refeições juntos, estando em causa, apenas e só a circunstância de um dos candidatos e dois dos membros do júri haverem sido co-fundadores (...»).

³⁹ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, Proc. n.º 00666/14.4BECBR, datado de 15.07.2021, relator Frederico Macedo Branco, disponível em www.dgsi.pt

A Recorrente sustentava que esta proximidade e os elogios prévios limitavam a independência e a isenção dos membros do júri, violando o artigo 73.º do CPA e o princípio da imparcialidade.

O tribunal, no entanto, não acolheu esta tese. O cerne da sua fundamentação assenta na distinção entre a "grande intimidade" exigida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 73.º do CPA e as relações de normal proximidade profissional.

O acórdão reitera que a verificação da suspeição exige "a demonstração da possibilidade séria da afetação da imparcialidade do decisor". Na ótica do TCAN, a suspeição assenta em meras convicções e conjecturas da Recorrente e não em factos concretos no âmbito concursal.

As declarações elogiosas, mesmo que mencionando a "amizade", foram interpretadas pelo tribunal não como prova de uma "grande intimidade" pessoal, mas como o atestar de uma realidade social, objetiva, diretamente experienciada no contexto laboral. Ou seja, o Tribunal considerou que elogiar as qualidades técnicas e humanas de um bom profissional com quem se trabalhou de perto é um ato normal e não um indício de parcialidade.

Outra questão suscitada, e analisada pelo SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO (STA), no processo n.º 0611/10.6BECBR⁴⁰, prende-se com a densificação dos deveres de transparência e imparcialidade que impendem sobre os júris de concurso para a carreira docente universitária.

Na sua essência, o litígio, analisado pelo STA, centrava-se na legalidade da deliberação final do júri de um concurso de recrutamento para Professor Associado, cujo edital, embora definindo os critérios gerais de avaliação e as respetivas ponderações globais, era omissivo quanto à ponderação ou ao peso relativo de cada um dos subcritérios que o compunham.

⁴⁰ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Proc. n.º 0611/10.6BECBR, datado de 1.02.2024, Relator Pedro Machete, disponível em www.dgsi.pt

O ponto fulcral do STA firma-se na premissa de que à Administração “não basta ser imparcial, mas também tem de parecer sê-lo”. Esta máxima, que espelha a dimensão objetiva do princípio da imparcialidade analisada no nosso enquadramento teórico, significa que a validade do procedimento concursal não depende da prova de uma atuação efetivamente parcial, mas da possível criação de um “perigo de atuação parcial”.

O STA considera que a suspeição razoável, de que o júri possa “afeiçoar as classificações de modo a favorecer certos candidatos em detrimento de outros”, valorizando *a posteriori* os subcritérios em que o candidato preferido é mais forte, pode fazer perigar as garantias do princípio da imparcialidade.

Em consequência, o mesmo acórdão estabelece ainda a necessidade de uma divulgação atempada, no Edital do concurso, do “sistema de classificação final”. Este sistema, na ótica do STA, não se esgota na enunciação dos grandes critérios, mas exige uma publicitação *ex ante* dos fatores, dos subcritérios e, crucialmente, dos parâmetros de avaliação e ponderação desses mesmos subcritérios. Apenas este conhecimento prévio coloca os candidatos em pé de igualdade e assegura a transparência do processo, impedindo que a avaliação seja conformada em função do perfil dos candidatos já conhecidos, o que seria a negação da imparcialidade.

O STA cita, ainda, jurisprudência do TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, reiterando que a autonomia universitária não implica um "poder incontrolável e arbitrário", estando, como qualquer poder público, submetida aos princípios básicos do Estado de Direito. A definição prévia de critérios e subcritérios não elimina a discricionariedade de apreciação, mas enquadra-a como um mecanismo através do qual o órgão decisor, num exercício de "discricionariedade de conformação normativa", limita o seu poder futuro para garantir o correto, isento e transparente exercício da sua função.

Em suma, este acórdão determina que os princípios da imparcialidade e da transparência, consagrados no artigo 266.º da CRP e densificados no artigo 9.º do CPA, têm uma aplicação plena e exigente nos concursos académicos. A decisão impõe um dever de clareza do sistema

de avaliação, uma vez que pode comprometer a confiança no procedimento e que, pode criar um risco objetivo de parcialidade, justificando a anulação da deliberação final do júri.

Na mesma linha de pensamento, também o STA⁴¹, no âmbito do processo n.º 030/24.7BALS, veio pronunciar-se sobre a arguição de suspeição baseada numa "relação de forte amizade" entre uma vogal do júri e uma candidata. A particularidade do caso reside no facto de esta amizade ter sido invocada e reconhecida pela própria vogal num *outro* procedimento concursal, onde pedira escusa. No concurso em apreço, contudo, a vogal não pediu escusa.

O STA esclarece que a comprovação da amizade num outro processo "não permite extrapolar, só por si, tal motivo de suspeição para o âmbito do presente procedimento". Para que a suspeição fosse atendida, seria exigível que se comprovasse, através de um conjunto de circunstâncias do caso concreto, a "razoabilidade de dúvida séria sobre a imparcialidade da atuação do órgão" *neste* procedimento específico.

Ou seja, o STA reafirma que a suspeição não opera de forma automática, exigindo uma demonstração, no caso concreto, de que a relação pessoal criou um risco objetivo para a isenção, não bastando a sua mera existência abstrata ou a sua invocação noutro contexto.

O acórdão vai mais longe, sublinhando que «A assunção fatural de uma forte amizade e de longa data entre a vogal do júri e a candidata, só por si não consubstancia um conjunto de circunstâncias factuais que permita sustentar a dúvida séria sobre a imparcialidade da atuação do órgão, revelada em qualquer das situações referidas na lei, isto é, (i) na direção do procedimento, (ii) na prática de atos preparatórios relevantes para o sentido da decisão ou (iii) na prática da própria decisão final, que constituiu o Parecer final do júri.».

Assim, a suspeição, nos termos do artigo 73.º do CPA, não serve para sancionar a parcialidade efetiva, mas para prevenir a sua mera aparência, afastando qualquer membro do

⁴¹ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, Proc. n.º 030/24.7BALS, datado 11.07.2024, relatora Ana Celeste Carvalho, disponível em www.dgsi.pt

júri cuja participação, por circunstâncias objetivas, possa gerar uma "dúvida séria" e razoável na comunidade dos interessados.

Para as universidades, a jurisprudência tem adotado um critério exigente para interferir na composição de júris por motivo de parcialidade: relações profissionais, colaborações como orientações académicas anteriores ou colaborações institucionais contínuas não implicam, com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da conduta dos júris, ao abrigo do art. 73.º CPA.

É necessário provar que tais relações se traduzam numa “grande intimidade” pessoal (ou inimizade séria) suscetível de gerar um fundado receio de favorecimento ou prejuízo no concurso de recrutamento em questão.

IV - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS

1. Síntese das principais linhas jurisprudenciais e tendências decisórias

A análise encetada no presente estudo permite observar que o princípio da imparcialidade, quanto ao recrutamento universitário, transcende a sua natureza de uma mera norma procedural, para se assumir como o alicerce da legitimidade da atuação administrativa e da autonomia universitária.

Num contexto em que o ato de recrutamento consubstancia uma manifestação de soberania académica, a integridade do procedimento surge como *conditio sine qua non* para a preservação da meritocracia e para a salvaguarda da confiança pública nas instituições de ensino superior, afastando a desconfiança e o favoritismo que ameaçam a credibilidade da academia.

É nesta vertente que a expressão "à mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta" adquire densidade normativa: a administração universitária encontra-se vinculada não apenas a ser isenta, mas a revestir os seus atos de garantias externas que projetem essa isenção para a comunidade jurídica e social, eliminando qualquer dúvida razoável sobre a neutralidade dos júris.

A jurisprudência emanada dos Tribunais Centrais e do Supremo Tribunal Administrativo permite concluir que os tribunais têm vindo a consolidar algum pragmatismo na interpretação destas garantias, ficando demonstrado a proximidade científica, profissional ou a partilha de percursos profissionais num meio especializado não preenchem, por si só, o conceito indeterminado de "grande intimidade" previsto no CPA.

A jurisprudência assenta no reconhecimento da necessidade de uma comunidade científica e na inevitabilidade de redes de colaboração em áreas de elevada especialização. O direito não exige que os membros do júri sejam estranhos ou desconhecidos dos candidatos, mas sim que a sua relação se cinja à esfera da cordialidade e colaboração funcional, sem transpor a

fronteira para a esfera da vida privada onde a objetividade cede lugar ao afeto ou à inimizade pessoal.

Neste sentido, afere-se que a vulnerabilidade dos concursos reside menos na composição subjetiva dos júris, mas mais na densificação dos parâmetros de avaliação. Nesta linha, emerge a diretriz de aplicação criteriosa, mas rigorosa, do regime da suspeição, nomeadamente, o facto de os tribunais recusarem presunções automáticas de parcialidade decorrentes de meras relações profissionais ou de "camaradagem profissional", exigindo a demonstração de factos concretos que sustentem uma "dúvida séria e razoável" sobre a isenção de um membro do júri.

2. Identificação dos principais focos de risco de contencioso para a Universidade

Com base na jurisprudência analisada, os principais focos de risco de contencioso para a universidade, com elevada probabilidade de desfecho desfavorável, são os Editais de concurso omissos ou vagos, nomeadamente, a não especificação, de forma clara e inequívoca, da ponderação ou do peso relativo de cada critério de avaliação, constituindo o vício mais censurado pelos tribunais superiores e a principal causa de anulação de deliberações de júris.

Acresce, as situações de fundamentação deficiente das avaliações, situações em que Atas de júri e relatórios finais que não demonstrem, de forma clara, explícita e racional, como os critérios e subcritérios previamente definidos foram aplicados a cada candidato, abrem a porta a impugnações com base em vício de forma por falta de fundamentação, que pode ser interpretado como um indício de decisão arbitrária ou não ponderada.

Por último, a composição de júris com potenciais conflitos de interesse, como a designação de membros do júri que possuam relações de "grande intimidade", inimizade grave ou outras ligações objetivas com candidatos, sem que seja acionado o mecanismo de escusa, representa um elevado risco de anulação, caso seja suscitado um incidente de suspeição fundado.

3. Proposta de *checklist* de boas práticas para a gestão de concursos

Para mitigar os riscos identificados, propõe-se a adoção das seguintes boas práticas, a serem observadas em todas as fases do procedimento concursal:

- Na fase de designação e constituição dos júris:

- Exigir a cada membro do júri a subscrição de uma declaração formal de inexistência de conflitos de interesses e de potenciais causas de impedimento ou suspeição em relação aos potenciais candidatos conhecidos no meio académico.
- Proceder, no próprio despacho de designação, à nomeação de membros suplentes, para garantir a célere substituição em caso de impedimento ou escusa, evitando hiatos procedimentais.
- Realizar uma análise prévia das relações profissionais e académicas dos membros do júri propostos, evitando a designação de personalidades cuja relação com potenciais candidatos possa, objetivamente, gerar dúvidas sobre a sua isenção.

- Na fase de definição de critérios de avaliação:

- Assegurar que o Edital do concurso contenha o sistema completo de avaliação, os subcritérios e, crucialmente, a ponderação, o peso relativo ou o sistema de pontuação exato de cada um desses subcritérios.
- Acautelar qualquer deliberação do júri que vise densificar ou ponderar critérios de avaliação, após o termo do prazo para a apresentação de candidaturas.

- Na fase de elaboração das atas e da fundamentação:

- Garantir que as atas das reuniões do júri sejam detalhadas, registando não apenas as decisões, mas também as discussões e os fundamentos que as sustentaram, especialmente no que tange à aplicação dos critérios.
- O relatório final de avaliação deve ser exaustivo e transparente, explicitando, para cada candidato, como a sua trajetória e os elementos curriculares apresentados foram subsumidos em cada subcritério e como a pontuação final foi apurada, criando um nexo causal claro entre os critérios do edital, a avaliação e a ordenação final.

4. Nota final sobre a importância da formação interna dos membros do júri

A jurisprudência demonstra que muitas das ilegalidades cometidas não derivam de uma intenção deliberada de favorecimento, mas de um desconhecimento das apertadas malhas procedimentais e das exigências legais e jurisprudenciais que enquadram a atuação administrativa.

A complexidade do regime do CPA e do ECDU, aliada à elevada responsabilidade que impende sobre os membros do júri, torna imperativa a apostila na formação interna. A promoção regular de ações de formação e de sessões de esclarecimento, dirigidas a potenciais membros de júris e assessoradas pelo serviço jurídico da Universidade pode ser um investimento mais eficaz para prevenir litígios, garantir a legalidade dos procedimentos e, em última análise, salvaguardar a credibilidade da instituição.

V - BIBLIOGRAFIA E FONTES

1. Legislação

- DL n.º 4/2015, de 07 de Janeiro - Código do Procedimento Administrativo
- Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro - Código de Processo nos Tribunais Administrativos
- Diretiva 2019/1152 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019
- Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, alterado pela Lei n.º 19/80, de 16 de Julho, e pelos Decretos-Leis n.os 316/83, de 2 de julho, 35/85, de 1 de fevereiro, 48/85, de 27 de fevereiro, 243/85, de 11 de julho, 244/85, de 11 de julho, 381/85, de 27 de setembro, 245/86, de 21 de agosto, 370/86, de 4 de novembro, e 392/86, de 22 de novembro, pela Lei n.º 6/87, de 27 de janeiro, e pelos Decretos-Leis n.os 145/87, de 24 de março, 147/88, de 27 de Abril, 359/88, de 13 de outubro, 412/88, de 9 de novembro, 456/88, de 13 de dezembro, 393/89, de 9 de novembro, 408/89, de 18 de novembro, 388/90, de 10 de dezembro, 76/96, de 18 de junho, 13/97, de 17 de janeiro, 212/97, de 16 de agosto, 252/97, de 26 de setembro, 277/98, de 11 de setembro, e 373/99, de 18 de setembro, e 205/2009, de 31 de agosto (que procede à sua republicação), alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio - Estatuto das Carreiras de Docente do Ensino Universitário

2. Doutrina

- AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo* - Vol. II - 4ª Edição. Disponível em: Grupo Almedina, Grupo Almedina, 2018
- COELHO, Luís Francisco Santos, *Imparcialidade administrativa e participação no procedimento tributário: uma reflexão sobre os regimes jurídicos vigentes em Portugal e no Brasil*, Tese de Mestrado Ciências Jurídico-Administrativas, 2023
- DAVID DUARTE, Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma convertização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório, Coimbra, Almedina, 1996
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II , 4ª Edição, Almedina, 2018

- GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.^a Edição, Coimbra Editora
- MOURA, Paulo Veiga, *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra Editora
- OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, Coimbra, 2016, Editora Almedina
- QUADROS, Fausto; CORREIA, José; MACHETE, Rui; GARCIA, Maria; ALMEIDA, Aroso; HENRIQUES, António, SARDINHA, José, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2.^a edição, Almedina, 2022
- RAIMUNDO, Miguel Assis *in Comentário ao Código do Procedimento Administrativo*, “Os princípios no CPA e o princípio da boa administração em particular”
- REBELO DE SOUSA/SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral - Tomo I - Introdução e Princípios Fundamentais*, p.210, e FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II , 4^a Edição, Almedina, 2018
- RIBEIRO, Maria Teresa de Melo, *O princípio da imparcialidade da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1996

3. Jurisprudência

- ACÓRDÃO C-538/13, TRIBUNAL JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, datado de 12.03.2015, eVigilo Ltd contra Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos
- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM, Panyik v. Hungria, queixa n.º 12748/06, datado de 12.07.2011
- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, proc. n.º 1006/09, 2.^a secção, datado de 17.06.2010, relator João Cura Mariano

- ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 3/15.0YFLSB.S1, datado de 27.04.2016, relator Pinto de Almeida,
- ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 03/24.7BALS, datado de 11.04.2024, relatora Ana Celeste Carvalho
- ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 2140/06.3TAAVR-I.P1-A.S1-A-B, datado de 10.01.2023, relator Lopes da Mota
- ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 02/24.1BALS, datado de 06.06.2024, relator Pedro Machete
- ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Pleno de Secção, proc. n.º 048035, datado de 1.10.2003, relator J Simões de Oliveira
- ACÓRDÃO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 0730/04, 1.ª secção, datado de 13.01.2005, relator João Santos Botelho
- ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 030/24.7BALS, datado 11.07.2024, relatora Ana Celeste Carvalho
- ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, proc. n.º 0611/10.6BECBR, datado de 1.02.2024, Relator Pedro Machete
- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, proc. n.º 01631/21.0BEPRT, datado de 08.11.2024, relatora Maria Fernanda Antunes Aparício Duarte Brandão
- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, proc. n.º 00314/07.9 CBR, datado de 19.12.2014, relator Frederico Macedo Branco
- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, proc. n.º 00666/14.4BECRB, datado de 15.07.2021, relator Frederico Macedo Branco

- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, proc. n.º 274/17.8BELSB, datado de 31.01.2018, relator Pedro Marchão Marques