

## **COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS**

### **PARECER**

#### **Projeto de Lei n.º 45/XV/1.ª (CH)**

**Altera o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos no sentido de limitar negócios com familiares**

#### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

##### **I. a) Nota introdutória**

O Grupo Parlamentar do Partido CHEGA tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 45/XV/1.ª – Altera o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos no sentido de limitar negócios com familiares.

O Projeto de Lei foi apresentado ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República que consagram o poder de iniciativa da lei. Observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão das iniciativas legislativas estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O Projeto de Lei n.º 45/XV/1.ª (CH) deu entrada a 14 de abril de 2022. Foi admitido a 19 de abril, data em que baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na sessão plenária de dia 20 de abril. Foi anunciado na reunião plenária da Comissão, tendo a signatária deste parecer sido designada como relatora.

Foram solicitados pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Conselho de Prevenção da Corrupção e os pareceres entretanto recebidos podem ser consultados a todo o tempo na página do processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente.

A discussão desta iniciativa na especialidade encontra-se agendada para a sessão plenária de 29 de novembro de 2022.

### **I. b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas**

O projeto de lei em apreço tem por objetivo tornar mais abrangente o impedimento à participação de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e seus familiares em procedimentos de contratação pública.

O impedimento de participação de titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos encontra-se previsto no artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, nos seguintes termos:

«1 - Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos estão impedidos de servir de árbitro ou de perito, a título gratuito ou remunerado, em qualquer processo em que seja parte o Estado e demais pessoas coletivas públicas.

2 - Os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as

sociedades por si detidas em percentagem superior a 10 /prct. do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 (euro), não podem:

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

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

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

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

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

- a) Das freguesias que integrem o âmbito territorial do respetivo município;
- b) Do município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia;
- c) Das entidades supramunicipais de que o município faça parte;
- d) Das entidades do setor empresarial local respetivo.

7 - De forma a assegurar o cumprimento do disposto nos números anteriores, os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos e os seus cônjuges não separados de pessoas e bens têm direito, sem dependência de quaisquer outras formalidades, à liquidação da quota por si detida, nos termos previstos no Código Civil, à exoneração de sócio, nos termos previstos no Código das Sociedades Comerciais ou à suspensão da sua participação social durante o exercício do cargo.

8 - O direito previsto no número anterior pode ser exercido em relação à liquidação e exoneração da totalidade do valor da quota ou apenas à parcela que exceda o montante de 10 /prct. ou de 50 000 (euro), e, caso o titular do cargo não exerça qualquer uma das faculdades previstas no n.º 7, pode a sociedade deliberar a suspensão da sua participação social.

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

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

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

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

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

Os proponentes defendem que a Administração Pública deve fazer o que estiver ao seu alcance para o regime de contratação pública ser «tão transparente quanto possível, bem como deve procurar acabar com todo o tipo de favorecimentos pessoais na esfera governamental».

Assim, não obstante o regime legal instituído, os proponentes consideram que os objetivos do regime de impedimentos não são alcançados. Recorrendo ao Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 25/2019, de 19 de setembro, justificam a sua posição recordando que «(...) os específicos impedimentos vertidos no artigo 8.º [do Código do Procedimentos Administrativo] destinam-se a impedir que a suspeição do favorecimento pessoal ou familiar do titular do órgão ou do cargo manche a imagem pública do próprio ente público, com prejuízo para a prossecução do interesse público e para a consecução dos objetivos de imparcialidade e transparência que forçosamente o devem nortear ou que, por seu turno, as empresas em cujo capital social participe, por si ou conjuntamente com pessoas do seu círculo de confiança, não sofram o anátoma de beneficiarem indevidamente de vantagens inerentes à sua particular relação fiduciária com os titulares dos órgãos do poder (...)».

Consequentemente, propõe-se introduzir na lei as seguintes alterações:

«Artigo 9º

(...)

1 - (...).

2 - Os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as sociedades por si detidas independentemente da percentagem de participação, não podem:

a) (...);

b) (...).

3 - O regime referido no número anterior aplica-se às empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo, detenha, por si, conjuntamente com o seu cônjuge, unido de facto, ascendente e descendente em qualquer grau e colaterais até ao 2.º grau.

4 - O regime referido no n.º 2 aplica-se ainda aos seus cônjuges mesmo que se encontrem separados de pessoas e bens, ou a pessoa com quem vivam em união de facto, ascendente e descendente em qualquer grau e colaterais até ao 2.º grau, em relação aos procedimentos de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o familiar seja titular.

5 - (...).

6 - (...):

7 - (...).

8 - Revogado.

9 - Quando não sejam proibidos nos termos da presente lei, devem ser objeto de averbamento no contrato, de publicidade no portal da Internet dos contratos públicos e em [www.transparência.gov.pt](http://www.transparência.gov.pt), com indicação da relação em causa, todos os contratos celebrados por pessoas coletivas públicas com familiares de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, incluindo para esse efeito ascendentes e descendentes em qualquer grau, cônjuges mesmo que separados de pessoas e bens e unidos de facto.

10 - O disposto no número anterior aplica-se ainda a contratos celebrados com empresas em que as pessoas referidas no número anterior exercem controlo maioritário e a contratos celebrados com sociedades em cujo capital o titular do cargo político ou de alto cargo público, detenha, por si ou conjuntamente com o cônjuge ou unido de facto qualquer participação na empresa.

11 - (...).»

Destaca-se a alteração do n.º 2 do artigo 9.º com o efeito de suprimir o critério da percentagem e valor do capital detido pelo titular de cargo político ou de alto cargo público. O mesmo se efetuou no n.º 3 do mesmo artigo, sendo que a pura e simples eliminação do critério do valor/percentagem de capital conduziu, em nossa opinião, à incoerência da frase, sem que tal afete, contudo, a interpretação do sentido pretendido.

Destaca-se, ainda, a alteração do n.º 4 do artigo 9.º no sentido de ampliar o universo de familiares dos titulares de cargo político ou alto cargo público abrangidos pelo n.º 2 do artigo, passando a abranger os cônjuges mesmo que se encontrem separados de pessoas e bens, unidos de facto, ascendente e descendente em qualquer grau e colaterais até ao 2.º grau. Segundo a nota técnica em anexo, «[o]s *proponentes ampliam o universo dos familiares do titular do cargo (passando a incluir os cônjuges separados de pessoas e bens, os ascendentes e descendentes em qualquer grau e os colaterais até ao 2.º grau) que não podem participar em procedimentos de contratação pública quando iniciados por pessoa coletiva sob tutela do titular do cargo, mesmo quando daí não advêm vantagens patrimoniais para o titular do cargo pela via societária, **o que pode constituir uma restrição à iniciativa económica privada, pelo que cumprirá à Comissão ponderar da sua necessidade, adequação e proporção**» (destacados nossos).*

### **I. c) Enquadramento legal**

O n.º 2 do artigo 117.º da Constituição prevê que «a lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, e sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades».

Conforme se escreve na nota técnica em anexo, esta norma deve ser conjugada com o [artigo 154.º da Constituição](#) que vem consagrar a matéria relativa às incompatibilidades e impedimentos. Dispõe este artigo, no seu n.º 1, que «os Deputados que forem nomeados membros do Governo não podem exercer o mandato até à cessação destas funções», sendo o preenchimento das vagas que ocorrerem na Assembleia, bem como a sua substituição temporária por motivo relevante, regulados pela lei eleitoral. Acrescentam

os n.ºs 2 e 3 que a lei determina as demais incompatibilidades, devendo regular, também, os casos e as condições em que os Deputados carecem de autorização da Assembleia da República para serem jurados, árbitros, peritos ou testemunhas. A densificação desta norma é, assim, remetida para a lei geral.

Os impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, não tanto sob o ponto de vista da inviolabilidade do mandato parlamentar, mas sob a ótica da transparência foram alvo de uma atualização conceptual e de conteúdo através da [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), em sede de resultado dos trabalhos da [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), na XIII Legislatura (2015-2019).

A referida lei aprovou «o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos». E o [artigo 9.º](#) prevê os impedimentos a que estão sujeitos esses mesmos titulares, nomeadamente a participação em procedimentos de contratação pública. Essa situação «aplica-se ainda aos seus cônjuges que não se encontrem separados de pessoas e bens, ou a pessoa com quem vivam em união de facto, em relação aos procedimentos de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular».

Como resultado da atividade da CERTEFP foi aprovada a [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#), que veio alterar o [artigo 27.º-A](#) do Estatuto dos Deputados, aprovado pela [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#), e que criou a [Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados](#), comissão esta autónoma em relação às demais comissões parlamentares permanentes. Foram também publicadas as já mencionadas [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, a [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#); que aprovou, em anexo, o Estatuto da Entidade para a Transparência, e a [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#), que estabeleceu regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos. Estes diplomas introduziram alterações, nomeadamente, na parte respeitante ao regime de incompatibilidades, obrigações declarativas, registo de interesses e respetivo regime sancionatório, e na matéria relativa a intervenção em determinados procedimentos

administrativos e de contratação e desempenho de determinadas funções durante e após o exercício dos respetivos cargos. Importa ainda mencionar a [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#), que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Os autores da iniciativa fazem apelo ao [Parecer](#) solicitado à Procuradoria-Geral da República «sobre a interpretação do artigo 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto», sendo o tema atualmente previsto no artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, do qual se destaca a seguinte informação: «Nesta ótica, a título de fundamentação da necessidade da emissão de parecer por este Corpo Consultivo e em prol da pertinência das questões suscitadas, o pedido enfatizou, nomeadamente, que: “Os regimes substantivo e sancionatório mencionados constituem uma restrição à liberdade de iniciativa económica, garantida pelo artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa, na medida em que proíbem um leque de condutas que a Constituição genericamente permite. Tratando-se de uma restrição a um direito fundamental, a mesma deverá obedecer aos vários crivos que a Constituição impõe, em especial, no n.º 2 do seu artigo 18.º. Assim, a restrição deve ter por efeito e como fundamento a salvaguarda de um direito ou interesse constitucionalmente protegidos. No caso, o interesse salvaguardado será a imparcialidade da Administração Pública, especialmente prevista no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição”».

Por fim, observe-se o conteúdo do [«Relatório da avaliação inicial dos Registos de Interesses dos Deputados e Deputadas à XIV Legislatura»](#), no que respeita à obrigação de declaração de «Participações sociais». No referido documento, elaborado pelo Grupo de Trabalho de Registo de Interesses da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, considera-se que «Decorre da subalínea *iii*) da alínea *b*) do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a necessidade de declaração pelo titular do cargo das «sociedades em cujo capital participe por si ou pelo cônjuge não separado de pessoas e bens ou por pessoa com quem viva em união de facto». Da leitura conjugada desta disposição, com o que determina o artigo 9.º da mesma Lei em sede de impedimentos aplicáveis a sociedades, para cujos n.ºs 2 e 3 pode relevar quer a percentagem de capital detido, quer a detenção de uma participação social de valor superior a 50.000 euros, entendeu o Grupo de Trabalho dever constar do campo da declaração quanto a esta

matéria que seja identificado quer a percentagem do capital social detido, quer o valor desse capital, tendo sido solicitado o preenchimento dos elementos quando em falta (...)».

Como referência geral à problemática da corrupção, ressalve-se a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril](#), que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024. Esta apresenta, nomeadamente, como uma das prioridades «melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade», cumprindo destacar, o reforço «transparência e da dimensão de integridade no exercício da atividade política e de altos cargos públicos».

Também em abril de 2021 foi lançado o portal [Mais Transparência](#), que inclui informação sobre vários temas de gestão dos recursos públicos do Estado Português e que apresenta dados da Administração Pública de forma simples e acessível por forma a reforçar o escrutínio e a estimular a cidadania.

#### **I. d) Enquadramento parlamentar**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, Não foram localizadas iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica à iniciativa objeto deste Parecer.

O proponente apresentou iniciativa idêntica na legislatura anterior - Projeto de Lei n.º 1034/XIV/3.<sup>a</sup> - [Altera o Regime do Exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos no sentido de limitar negócios com familiares](#), que caducou no final da Legislatura.

Não foram localizadas petições sobre esta iniciativa ou sobre matéria idêntica, na anterior legislatura.

#### **I. e) Consultas efetuadas**

Em 20 de maio de 2022, foram efetuadas consultas às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Conselho de Prevenção da Corrupção.

Das respostas às consultas efetuadas cumpre realçar a pronúncia do Conselho de Prevenção da Corrupção que considera que «tendo em atenção as medidas de imparcialidade já previstas no Código dos Contratos Públicos e no Código do Procedimento Administrativo, se considera a medida desproporcionada face aos objetivos que se pretendem alcançar e fortemente penalizadora para o exercício da atividade económica».

Em sentido oposto pronuncia-se a Ordem dos Advogados que considera que a iniciativa «promove a transparência nos mercados públicos garantindo a imparcialidade das entidades adjudicantes e obsta a que os contratos possam ser celebrados com entidades que tenham interesses conflitantes», pelo que merece o seu apoio e concordância.

## PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 308/XV/1.<sup>a</sup> (CH), a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

## PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do CHEGA apresentou o Projeto de Lei n.º 45/XV/1.<sup>a</sup>, que altera o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos no sentido de limitar negócios com familiares.
2. Este projeto de lei procede à alteração do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com a finalidade de ampliar o universo de situações e de familiares de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos

abrangidos pela incompatibilidade de participação em procedimentos de contratação pública.

3. A Comissão de Assuntos de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que o Projeto de Lei reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutidos e votados em plenário.

#### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

*Palácio de São Bento, 29 de novembro de 2022,*

A Deputada Relatora



*(Isabel Moreira)*

A Presidente da Comissão



*(Alexandra Leitão)*