



ASSUNTO: Projeto de Lei n.º 45/XV/1ª (CH) – Altera o Regime do Exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos no sentido de limitar negócios com familiares

A Assembleia da República, através da Exma. Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, solicitou a emissão de parecer escrito sobre Projeto de Lei n.º 45/XV/1ª (CH) – “Altera o Regime do Exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos no sentido de limitar negócios com familiares”.

A análise a empreender, tendo em consideração a matéria regulada, não deverá tecer quaisquer considerações valorativas que ultrapassem os aspetos de natureza jurídica que possam suscitar dúvidas de constitucionalidade ou legalidade, ou de que resultem possíveis incoerências intrínsecas ou com o sistema jurídico na sua globalidade. Não obstante, procede-se a um breve enquadramento da iniciativa apresentada.

1 - Contextualização da Proposta de Lei segundo a sua exposição de motivos

A exposição de motivos da iniciativa legislativa supra identificada justifica a sua apresentação, em síntese, com base nos seguintes considerandos:

“O Governo, em 2019, após várias notícias veiculadas pela comunicação social sobre membros do governo terem feito contratos públicos com empresas detidas por familiares, solicitou à Procuradoria-Geral da República (doravante PGR) parecer¹ sobre a interpretação do art. 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, sendo o tema atualmente previsto na Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho.

¹ <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/9319>



Um dos casos tornados públicos e que a PGR menciona no seu parecer, é o do filho do Secretário de Estado da Proteção Civil, ter uma participação social minoritária, e ter celebrado contratos com pessoas coletivas de direito público que, no caso, não estavam em nenhuma relação de dependência administrativa ou política com o mesmo Secretário de Estado. Tendo a PGR vindo a concluir que na sua interpretação não haveria impedimento à contratação por não se tratar de negócio no âmbito da tutela do referido Secretário de Estado.

A questão que se impõe, é se tal interpretação da lei cumpre os propósitos do regime de impedimentos ou se a lei deve ser alterada. Vejamos.

O regime de impedimentos tem como objetivo a garantia da imparcialidade da atuação administrativa. Recorrendo ao mesmo Parecer, podemos ler Maria da Glória Garcia e Tiago Macieirinha, onde em anotação ao art. 69.º do Código do Procedimento Administrativo referem que: “Assim, os específicos impedimentos vertidos no artigo 8.º destinaram-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 anátema de beneficiarem indevidamente de vantagens inerentes à sua particular relação fiduciária com os titulares dos órgãos do poder e que, de outro modo, alegadamente, não obteriam.”

Tendo a PGR determinado que no caso do já referido Secretário de Estado (e noutros como o dele) não haveria qualquer impedimento na medida em que não se tratava de uma área tutelada por si. Assim, a conclusão a que chegaram foi que “a formulação de juízos de desvalor é indissociável do facto de ser a eventual intervenção do titular do cargo político que, em teoria, condicionou ou foi suscetível de ditar o desfecho do concurso público. O que arreda da sua esfera de abrangência os casos, como os hipotizados no pedido de parecer, em que os concursos públicos foram abertos e tramitaram perante outros órgãos do Estado e/ou pessoas coletivas públicas situadas fora da esfera de ação do governante e em que os subsequentes contratos foram celebrados no termo de um concurso, após o escrupuloso cumprimento de todas as formalidades aplicáveis, prescritas pelo Código dos Contratos Públicos”.



Importa, no entanto, referir que tal posicionamento defrauda os objetivos do regime de impedimentos e, havendo vontade de beneficiar um familiar, pode falar com um colega de Governo para pedir que a contratação seja feita através da sua tutela e não da do próprio. É verdade que o referido regime dificulta, mas não impede que tais situações ocorram.

O Chega defende que a Administração Pública deve fazer o que estiver ao seu alcance para que o regime de contratação pública seja tão transparente quanto possível, bem como se deve procurar acabar com todo o tipo de favorecimentos pessoais na esfera governamental.

A Organização das Nações Unidas aprovou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, sendo que nas medidas preventivas determina que “Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, desenvolver e implementar ou manter políticas de prevenção e de luta contra a corrupção, eficazes e coordenadas, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade”. Sendo, inequivocamente, uma obrigação do Estado Português atuar nesta matéria. No fundo, existe o reconhecimento por parte da ONU e, conseqüentemente, dos seus Estados-membros, que a corrupção coloca em causa a estabilidade e a segurança das sociedades, mina a confiança dos cidadãos tanto nas instituições como nos valores democráticos; que os casos de corrupção envolvem, em muitos casos, recursos dos Estados e que a aquisição ilícita de riqueza pessoal pode ser particularmente prejudicial para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de direito. Tendo, portanto, impactos profundos na nossa sociedade.

A isto acresce que, segundo os resultados do Barómetro Global de Corrupção de 2021, quase 90% dos portugueses acredita que há corrupção no Governo, que os Deputados da Assembleia da República e os banqueiros estão entre os mais corruptos e 41% dos portugueses considerou que a corrupção aumentou.

É natural que isto aconteça quando sucessivamente há notícias de contratações dúbias feitas por titulares de órgãos públicos com familiares, veja-se a título de exemplo a notícia da Sábado cujo título é “Estado contratou o pai, a mãe e o irmão da Ministra da Cultura”, sendo noticiado um ano depois, sobre a mesma figura do Estado uma outra



notícia, desta vez do Polígrafo que questiona “Empresa da família da ministra da Cultura voltou a celebrar contratos com o Estado?!”, tendo sido considerada verdadeira a notícia.

Assim, o Chega propõe várias alterações à lei vigente, no sentido de impedir ou dificultar este tipo de situações. Nomeadamente, devem ser absolutamente proibidos quaisquer contratos, com empresas em que o titular do órgão seja detentor de participação (independentemente de ser mais ou menos de 10%), assim como de empresas que tenham participação de familiares próximos do titular do órgão, nomeadamente, ascendentes, descendentes, cônjuges ou unidos de facto. Caso a contratação não ocorra em área tutelada pelo próprio titular do órgão então ela é possível, no entanto, por razões de transparência essa informação deve não só ser pública como deve ser proactivamente publicada em www.transparência.gov.pt.

A existência de impedimentos prevista na lei tem por função assegurar o rigoroso cumprimento dos princípios da igualdade, da imparcialidade e da transparência, e é isso que pretende com o presente projeto-lei.

2 - Análise

O Projeto de Lei ora apreciado é composto por três artigos organizados do seguinte modo:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei altera o Regime do Exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, no sentido de limitar negócios com familiares.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho

É alterado o artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, que aprova o Regime do Exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e que passa a ter a seguinte redação:

«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 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...).

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, 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 - (...).»

Artigo 3º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação em Diário da República.”



O Projeto de Lei ora analisado não determina, em nossa perspetiva, a necessidade ou pertinência de uma avaliação de natureza técnica por parte da Procuradoria-Geral da República. Com efeito, a decisão relativa à definição do regime de impedimentos dos titulares de órgãos de soberania e titulares de cargos políticos é eminentemente política. Está em causa na definição deste regime a adoção de estratégias legislativas com vista a assegurar o princípio da transparência e da confiança nas instituições e nos seus servidores.

Salienta-se que não se verifica igualmente no regime atualmente em vigor que esta iniciativa legislativa pretende alterar qualquer razão de ordem técnica que imponha a sua modificação, no sentido ora proposto neste projeto de Lei ou em qualquer outro. Nesta conformidade, não compete à Procuradoria-Geral da República pronunciar-se sobre a oportunidade ou o mérito de soluções legislativas que pretendem regular esta matéria.

Salienta-se unicamente a este respeito que as limitações propostas relativamente ao cônjuge separado de pessoas e bens do titular de cargo político, tal como se propõe na alteração ao artigo 9.º n.º 4 da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, suscita em nossa perspetiva problemas de constitucionalidade, não apenas por violação do princípio da igualdade, mas igualmente por eventual violação do princípio da iniciativa económica privada.

Com efeito, a circunstância de alguém ter sido casado com um titular de um cargo político não poderá limitar indefinidamente a possibilidade de, por si ou em representação de uma pessoa coletiva, participar em procedimentos de contratação pública ou Intervir como consultor, especialista, técnico ou mediador, por qualquer forma, em atos relacionados com os procedimentos de contratação pública.

Por fim, não poderá deixar de assinalar a necessidade de garantir a coerência e uniformidade do ordenamento jurídico nacional, globalmente considerado, o que deverá motivar a necessidade de se ponderar a compatibilidade e harmonização das alterações ora propostas com o regime dos impedimentos previstos no Código de Procedimento Administrativo bem como na legislação relativa aos eleitos locais, designadamente na Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

No demais, e quanto às opções políticas nesta matéria e em conformidade com a posição assumida relativamente a iniciativas legislativas que não cabem diretamente na esfera de competências direta do Ministério Público, deverá concluir-se que “o artigo 21.º n.º 2 alínea i) do Estatuto do Ministério Público, dispõe que compete apenas ao Conselho Superior do



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ministério Público *“Emitir parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça;”*.

3. Conclusão

Nesta conformidade, não obstante a importância objetiva da matéria em análise, o certo é que a mesma não contende com matérias de organização judiciária e de administração da justiça, que tenham repercussão no conteúdo funcional do Ministério Público, e nessa medida considera-se que sobre as mesmas não cumpre tomar qualquer posição, para além das questões técnicas suscitadas.

Eis pois, o parecer do CSMP.

*

Lisboa, 03/08/2022