ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O PRESIDENTE

DESPACHO N.º 225/XVII

Projeto de Lei n.º 706/XVII/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

I. Enquadramento da iniciativa

Foi apresentado pelo Grupo Parlamentar do Chega o **Projeto de Lei n.º 706/XVII/1.ª**, que visa alterar a 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, com o objetivo declarado de "limitar negócios com familiares".

A iniciativa parte da constatação, pelo proponente, de que a redação vigente do regime de impedimentos tem sido alvo de controvérsia político-doutrinária, em especial quanto à sua interpretação em casos de contratos celebrados entre entidades públicas e empresas detidas por familiares de titulares de cargos políticos.

A exposição de motivos invoca, como fundamento material, a necessidade de reforçar a imparcialidade, a transparência e o combate à corrupção na contratação pública, em linha com obrigações assumidas por Portugal no quadro da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e com indicadores de perceção de corrupção que, segundo o proponente, revelam um nível elevado de desconfiança dos cidadãos quanto à prevalência de práticas corruptivas.

No confronto com o regime atualmente vigente, o projeto de lei propõe, em termos centrais: **i)** o alargamento de três para cinco anos do período de referência das atividades anteriores relevante para efeitos de impedimentos (artigo 8.º); **ii)** a substituição dos limiares quantitativos hoje previstos no artigo 9.º — 10 % do capital ou valor superior a € 50.000,00 — por um critério de "qualquer capital"; **iii)** o alargamento do círculo de familiares cuja participação em sociedades desencadeia o regime de impedimentos; e **iv)** o reforço das obrigações de publicidade quanto a contratos celebrados com familiares de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, incluindo a divulgação no portal da Internet dos contratos públicos e no portal da transparência, nas situações em que tais contratos não se encontrem abrangidos por proibição legal.

II. Apreciação jurídica — problemas de constitucionalidade suscitados

A iniciativa versa sobre matéria inserida na função de **conformação dos regimes de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos**, cujo estabelecimento decorre de mandato constitucional, nos termos do artigo 117.º, n.º 2, da Constituição, e procura reforçar a imparcialidade e a transparência na contratação pública.

Todavia, algumas das soluções propostas colocam questões relevantes de constitucionalidade material, que se assinalam para efeito de ponderação parlamentar no decurso do processo legislativo, sem que, nesta sede de apreciação liminar, se formule juízo definitivo quanto à sua conformidade ou desconformidade com a Constituição.

1. Liberdade de iniciativa económica privada e princípio da proporcionalidade

A Constituição consagra, no artigo 61.º, n.º 1, a liberdade de iniciativa económica privada, dispondo que "a iniciativa económica privada exerce-se livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral". A doutrina e a jurisprudência constitucional têm reconhecido que este direito goza de **natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, beneficiando de proteção reforçada, sendo-lhe aplicável o regime dos artigos 17.º e 18.º da Constituição.**

No quadro da Lei n.º 52/2019, o regime de impedimentos tem sido entendido como articulando a proteção da imparcialidade com a liberdade de iniciativa económica através de um critério que conjuga limiares quantitativos de participação social (superiores a 10% ou a € 50.000,00), aplicáveis a titulares de cargos políticos e sociedades por eles detidas, com a vinculação dos impedimentos, em diversos casos, a procedimentos de contratação pública desencadeados por pessoas coletivas de cujos órgãos o titular ou o familiar fazem parte, procurando limitar a aplicação dos impedimentos às situações em que se verifica um risco qualificado de favorecimento ou de conflito de interesses.

O Tribunal Constitucional, em acórdãos como o n.º 289/2004 e o n.º 328/94, tem afirmado que a liberdade de iniciativa económica não é absoluta, podendo ser conformada pela lei, mas que a delimitação legal **não pode aniquilar o conteúdo mínimo constitucionalmente relevante do**

direito, devendo respeitar os princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, ainda que o legislador disponha de ampla margem de conformação para definir os quadros de exercício dessa liberdade.

O projeto de lei em apreciação elimina os limiares de participação atualmente previstos, passando a relevar, em diversas situações, a titularidade de qualquer participação social, ainda que mínima ou residual. **Esta opção amplia significativamente o universo de empresas potencialmente abrangidas pelo regime de impedimentos e intensifica, em abstrato, o impacto das restrições sobre a esfera de atuação económica dos titulares de cargos políticos, dos seus familiares e das sociedades em que participem.**

Tal solução recomenda uma ponderação especialmente cuidada à luz do princípio da proporcionalidade, acolhido no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, designadamente quanto: i) à adequação das medidas, isto é, à existência de uma relação suficientemente próxima entre a participação social relevante e o risco de favorecimento na decisão de contratar; ii) à necessidade de recorrer a uma proibição fundada em "qualquer capital", face à eventual suficiência de mecanismos menos gravosos (como deveres reforçados de declaração, fiscalização e publicidade); e iii) à proporcionalidade em sentido estrito, avaliando se o agravamento do regime mantém uma relação equilibrada entre os benefícios prosseguidos e os custos impostos às empresas, aos familiares abrangidos e aos próprios titulares de cargos públicos.

Neste quadro, a questão constitucional a assinalar não reside na ilegitimidade abstrata de o legislador reforçar o regime de impedimentos, mas antes em saber se **o modo concreto como esse reforço é desenhado respeita os limites decorrentes da liberdade de iniciativa económica privada, evitando que um instrumento de proteção da imparcialidade se converta, em certas situações, numa restrição excessiva à atividade económica de terceiros, designadamente familiares sem poder público próprio ou sem intervenção no procedimento de contratação.**

2. Princípio da imparcialidade, transparência e função dos impedimentos

O **princípio da imparcialidade da Administração Pública**, consagrado no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição, legitima a criação de regimes de incompatibilidades e impedimentos destinados a afastar situações de conflito de interesses e a proteger a confiança dos cidadãos na atuação administrativa, articulando-se com os princípios da igualdade, da prossecução do interesse público e da transparência.

A doutrina administrativa sublinha que os impedimentos se destinam a evitar que a suspeição de favorecimento pessoal ou familiar do titular do órgão ou do cargo manche a imagem pública do ente público, impedindo que empresas em cujo capital o titular ou os seus familiares participem colham vantagens indevidas decorrentes da relação fiduciária com titulares de órgãos de poder. Maria da Glória Dias Garcia e Tiago Macieirinha, em anotação ao artigo 69.º do Código do Procedimento Administrativo, caracterizam, a este propósito, os impedimentos como situações fixadas taxativamente na lei cuja verificação inibe os titulares dos órgãos e agentes da Administração Pública de participar, sob qualquer forma, nos procedimentos administrativos e na prática de atos ou na celebração de contratos, em razão da ameaça que representam para o princípio da imparcialidade.

No quadro da Lei n.º 52/2019, essa função é assegurada por um modelo que procura ligar o impedimento a situações em que o titular do cargo ou os seus familiares dispõem de participações relevantes em sociedades potencialmente beneficiárias de decisões de contratação pública, conjugando critérios quantitativos e funcionais. **O projeto de lei em apreciação agrava e densifica esse regime, fazendo relevar participações sociais de qualquer dimensão e ampliando o universo de familiares abrangidos, o que exige uma ponderação reforçada da necessidade de manter uma conexão material suficiente entre o impedimento, o risco de favorecimento e a finalidade de salvaguarda da imparcialidade administrativa.**

A este respeito, assume particular relevância o Parecer n.º 25/2019, de 19 de setembro, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, que, analisando o regime então vigente, considerou que a consagração de impedimentos sob a égide dos princípios da imparcialidade e da transparência é indissociável da suspeição de que a eventual intervenção do titular do órgão ou do cargo poderia condicionar, ou ser suscetível de ditar, o desfecho do

concurso público, admitindo, por isso, uma redução teleológica do âmbito da norma sempre que tal ligação funcional não se verifique.

Tal entendimento não vincula o legislador parlamentar, que dispõe de margem própria de conformação para alterar o regime legal, mas constitui um elemento jurídico relevante para a apreciação das soluções agora propostas, na medida em que estas ampliam o círculo de situações em que a proibição de contratar se aplica independentemente de uma ligação direta entre o titular do cargo, o familiar abrangido, a entidade contratante e o procedimento de contratação.

Assim, sem prejuízo da legitimidade dos objetivos prosseguidos pela iniciativa, a extensão objetiva e subjetiva dos impedimentos deverá ser analisada, no decurso do processo legislativo, à luz da função própria destes mecanismos: prevenir conflitos de interesses e salvaguardar a imparcialidade administrativa, sem impor restrições desnecessárias ou excessivas a direitos e interesses constitucionalmente protegidos.

3. Regime sancionatório e articulação com os impedimentos

A Lei n.º 52/2019 prevê, no seu artigo 11.º, um regime sancionatório severo para as infrações ao regime de incompatibilidades e impedimentos, incluindo, consoante os casos, a perda de mandato para titulares de cargos eletivos, a demissão para titulares de cargos não eletivos, a destituição judicial para titulares de altos cargos públicos e a inibição para o exercício de funções de cargos políticos e de altos cargos públicos por um período determinado.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre sanções políticas e jurídicas associadas a violações de deveres de transparência e de declaração de património (*v.g.* Acórdão n.º 59/95, relativo ao controlo público de rendimentos e património de titulares de cargos públicos) tem reconhecido que estas sanções, embora possam assumir natureza política ou disciplinar, implicam restrições relevantes a direitos de participação política e ao exercício de funções, exigindo, por isso, respeito pelos princípios da tipicidade, da proporcionalidade e da não automaticidade.

Em resultado das alterações propostas aos artigos 8.º e 9.º, um número significativamente maior de situações passará, em abstrato, a integrar o âmbito dos impedimentos, incluindo

participações mínimas em sociedades contratantes e relações familiares mais amplas. A conjugação desse alargamento com a manutenção de sanções severas associadas à violação do regime torna particularmente exigente a ponderação da proporcionalidade global do sistema, considerada na articulação entre a gravidade das condutas abrangidas, o risco real para a imparcialidade e a intensidade das consequências sancionatórias.

III. Conclusão

Em síntese, o Projeto de Lei n.º 706/XVII/1.ª:

— Incide sobre matéria inserida na competência legislativa da Assembleia da República e visa reforçar a imparcialidade, a transparência e o combate à corrupção na contratação pública, objetivos que encontram suporte em princípios constitucionais e em compromissos internacionais assumidos por Portugal;

— Preenche os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, não se identificando vícios procedimentais que imponham rejeição liminar;

—Suscita, porém, questões relevantes de constitucionalidade material, que deverão ser objeto de análise aprofundada no decurso do processo legislativo, designadamente:

- **a)** Quanto à compatibilidade da extensão dos impedimentos a participações sociais mínimas ou residuais de titulares de cargos políticos e de familiares em empresas contratantes com a liberdade de iniciativa económica privada e com o princípio da proporcionalidade, nos termos dos artigos 61.º e 18.º, n.º 2, da Constituição;
- **b)** Quanto à delimitação objetiva e subjetiva dos impedimentos propostos, em especial na medida em que a sua aplicação possa abranger situações em que o risco de favorecimento, conflito de interesses ou influência indevida se revele menos direto ou menos evidente;
- **c)** Quanto à articulação entre os impedimentos propostos e a função própria destes mecanismos em direito administrativo, em consonância com o princípio da imparcialidade da Administração, previsto no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição;

- **d)** Quanto ao equilíbrio entre a ampliação do âmbito dos impedimentos e a severidade das sanções já previstas na Lei n.º 52/2019, exigindo uma ponderação cuidada do impacto conjunto sobre os direitos de participação política, de acesso e exercício de funções públicas e de iniciativa económica privada.

Importa, em todo o caso, sublinhar que os propósitos prosseguidos pela iniciativa – reforço da imparcialidade administrativa, prevenção de conflitos de interesses, promoção da transparência na contratação pública e combate à corrupção – são constitucionalmente legítimos e encontram fundamento em valores estruturantes do Estado de direito democrático, impondo sobretudo uma verificação rigorosa da conformação concreta das soluções normativas propostas com os parâmetros constitucionais aplicáveis.

Nestes termos, admite-se o Projeto de Lei n.º 706/XVII/1.ª, determinando-se a sua tramitação, com expressa indicação de que as questões constitucionais acima enunciadas, diretamente relacionadas com as soluções de agravamento e alargamento do regime de impedimentos propostas, deverão ser analisadas e ponderadas de forma aprofundada no decurso do processo legislativo, em especial quanto à extensão objetiva e subjetiva dos impedimentos, à sua articulação com a finalidade de proteção da imparcialidade administrativa e à proporcionalidade das consequências sancionatórias aplicáveis.

Em consequência, determina-se a baixa à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Notifique-se o Grupo Parlamentar do CHEGA. Dê-se conhecimento à DSAP/DAPLEN. Registe-se e publique-se.

O Presidente da Assembleia da República

José Pedro Aguiar-Branco

Palácio de São Bento, 6 de julho de 2026