



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

DESPACHO N.º 167/XVII

Admissibilidade do Projeto de Lei n.º 587/XVII/1.ª

I – Objeto e enquadramento

Foi apresentado à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 587/XVII/1.ª**, da iniciativa do Grupo Parlamentar do CHEGA, que procede à alteração do artigo 27.º-A da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, diploma que determina os crimes de responsabilidade que titulares de cargos políticos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respetivos efeitos.

A iniciativa visa, em síntese, **reforçar o regime sancionatório aplicável a titulares de cargos políticos condenados por crimes de responsabilidade, mediante alteração do regime da pena acessória de proibição do exercício de cargos políticos atualmente prevista naquele preceito**. Na exposição de motivos, os proponentes enquadram a alteração proposta na necessidade de reforço da ética, da transparência e da confiança dos cidadãos no exercício de funções públicas, considerando que a limitação temporal da pena acessória atualmente vigente não assegura uma resposta suficientemente robusta perante condutas que afetem a credibilidade das instituições. Com esse fundamento, propõem que, nos casos abrangidos pelo artigo 27.º-A da Lei n.º 34/87, **a proibição de exercício de cargos políticos deixe de estar sujeita a limite temporal**.

Nos termos da redação vigente do n.º 1 do artigo 27.º-A da Lei n.º 34/87, o titular de cargo político que, no exercício da atividade para que foi eleito ou nomeado, ou por causa dessa atividade, cometa crime punido com pena de prisão superior a três anos, ou cuja pena seja dispensada tratando-se de crime de recebimento ou oferta indevidos de vantagem ou de corrupção, **fica também proibido do exercício de qualquer cargo político por um período de dois a dez anos, quando se verificarem especiais requisitos de abuso de função, indignidade ou perda de confiança**

A pena acessória assim prevista encontra-se estruturada como verdadeira pena criminal, dependente de decisão judicial, ligada ao facto praticado e à culpa do agente, e delimitada por uma



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

moldura legal que permite ao tribunal determinar a sua medida concreta em função das circunstâncias do caso.

O Projeto de Lei n.º 587/XVII/1.^a, da iniciativa do Grupo Parlamentar do CHEGA, mantém, em termos gerais, os pressupostos materiais da aplicação da pena acessória – designadamente a verificação de abuso flagrante ou grave violação dos deveres inerentes ao cargo, indignidade no exercício das funções ou perda da confiança necessária ao exercício do cargo –, mas altera o regime em termos substanciais, na medida em que **elimina a moldura temporal de dois a dez anos, passando a prever uma proibição do exercício de qualquer cargo político sem limite temporal expreso.**

Na nota de admissibilidade, os serviços da Assembleia da República consideraram que o projeto de lei suscita manifestas dúvidas de constitucionalidade, concluindo, nessa sequência, que a iniciativa parece **não cumprir os requisitos de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República.**

Neste contexto, a apreciação liminar de admissibilidade a realizar pelo Presidente da Assembleia da República, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º e do n.º 3 do artigo 125.º do Regimento, deve ponderar se a iniciativa viola manifestamente a Constituição ou os princípios nela consignados, designadamente à luz dos artigos 18.º, 30.º, 50.º e 117.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

II – Análise jurídica do Projeto de Lei n.º 587/XVII/1.^a

A Lei n.º 34/87, de 16 de julho, concretiza o disposto no n.º 3 do artigo 117.º da Constituição, nos termos do qual a lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respetivos efeitos, podendo estes incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato.

A Constituição reconhece, assim, ao legislador uma margem própria de conformação na definição do regime sancionatório aplicável aos titulares de cargos políticos, atenta a especial relação entre o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

exercício dessas funções, a confiança pública, a probidade institucional e a responsabilidade inerente ao desempenho de cargos de natureza política.

Essa margem de conformação não é, todavia, ilimitada. A definição de sanções e efeitos associados à prática de crimes de responsabilidade deve respeitar os princípios constitucionais da culpa, da proporcionalidade, da necessidade e da determinabilidade das sanções, bem como o regime constitucional de proteção dos direitos políticos.

O artigo 30.º, n.º 1, da Constituição proíbe penas e medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida. Este preceito dirige-se, em primeira linha, às penas privativas ou restritivas da liberdade física, não sendo diretamente transponível, sem mais, para toda e qualquer sanção que restrinja outros direitos.

Ainda assim, a teleologia daquele preceito – rejeição de sanções perpétuas, ilimitadas ou indefinidas – constitui elemento relevante na apreciação de medidas sancionatórias que produzam exclusões definitivas ou de duração indeterminada de estatutos constitucionalmente protegidos. No Acórdão n.º 353/86, a propósito da pena acessória de demissão, o Tribunal Constitucional entendeu que o artigo 30.º, n.º 1 não se aplicava diretamente a essa pena, por não estar em causa pena privativa ou restritiva da liberdade, mas admitiu que o Estado de direito democrático e a dignidade da pessoa humana impõem também limites a sanções de duração indefinida que, embora não privativas da liberdade, possam comprometer de forma permanente a possibilidade de subsistência ou de reintegração social do condenado. Assim, o Tribunal precisou que a norma do artigo 30.º, n.º 1, não se aplica automaticamente a todas as sanções que atinjam outros direitos, mas advertiu contra soluções que, na prática, correspondam a uma forma de “ostracismo” ou exclusão definitiva da vida profissional ou cívica, incompatível com a Constituição.

Por sua vez, o artigo 30.º, n.º 4, da Constituição estabelece que nenhuma pena envolve, como efeito necessário, a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos. Este preceito não impede, em absoluto, a previsão de penas acessórias que afetem direitos políticos, designadamente quando exista conexão material entre a infração praticada, a função exercida e o direito restringido. Exige, porém, que tais consequências não operem como efeito automático e necessário da condenação,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

antes dependam de ponderação judicial, sejam legalmente delimitadas e se revelem proporcionadas à gravidade do facto e à culpa do agente.

No domínio específico dos titulares de cargos políticos, o Tribunal Constitucional tem admitido a conformidade constitucional da perda do respetivo mandato prevista no artigo 29.º, alínea *f*), da Lei n.º 34/87, enquanto efeito da condenação definitiva por crime de responsabilidade cometido no exercício das funções. No Acórdão n.º 274/90, o Tribunal entendeu que tal regime não viola o artigo 30.º, n.º 4, em conjugação com o artigo 117.º, n.º 3, da Constituição, na medida em que se trata da perda do mandato em curso e de uma consequência que a própria Constituição admite no quadro específico dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos.

Essa orientação foi retomada em jurisprudência posterior, designadamente nos Acórdãos n.ºs 658/2018 e 527/2025, que reafirmam a não inconstitucionalidade da norma do artigo 29.º, alínea *f*), da Lei n.º 34/87, nos termos da qual a condenação definitiva por crime de responsabilidade cometido no exercício das funções por membro de órgão representativo de autarquia local implica a perda do respetivo mandato.

Essa jurisprudência deve, todavia, ser lida no seu âmbito próprio. A perda automática do mandato tem sido admitida por referência ao mandato em curso e no quadro especial dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, fundado no artigo 117.º, n.º 3, da Constituição. Não resulta dessa orientação uma autorização constitucional para estabelecer, sem mais, uma exclusão genérica, permanente e indiferenciada do acesso a quaisquer cargos políticos futuros.

Assume, neste ponto, particular relevância o artigo 50.º da Constituição, que consagra o direito de todos os cidadãos de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos. Quando estejam em causa cargos eletivos, este direito articula-se com o direito de sufrágio passivo e, reflexamente, com a liberdade de escolha dos eleitores. O n.º 3 do artigo 50.º admite a previsão legal de inelegibilidades, mas apenas na medida em que sejam necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos. O Tribunal Constitucional tem sublinhado esta vinculação teleológica do legislador, afirmando que o princípio é o da elegibilidade de todo o eleitor e que as exceções têm de ser justificadas e proporcionais, como



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

se vê, designadamente, no Acórdão n.º 25/92 (quanto à inelegibilidade subsequente à perda de mandato por ilegalidades graves) e no Acórdão n.º 550/2013 (quanto à interpretação estrita das inelegibilidades e à articulação com outros limites constitucionais, como o artigo 30.º).

A jurisprudência relativa às inelegibilidades confirma, assim, que estas constituem restrições particularmente intensas ao direito de sufrágio passivo e ao princípio democrático, devendo ser previstas em lei, interpretadas de forma estrita e aplicadas sob reserva do artigo 18.º da Constituição. No Acórdão n.º 473/2009, a propósito da inelegibilidade prevista no artigo 13.º da Lei n.º 27/96 (na sequência de condenação por crimes de responsabilidade previstos na Lei n.º 34/87), o Tribunal Constitucional salientou que está em causa uma verdadeira perda de um direito político, pelo que tal efeito não pode operar automaticamente como simples consequência da condenação penal, sob pena de violação do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição. Exige-se um juízo próprio de necessidade e proporcionalidade, compatível com as garantias de defesa, e o regime deve ser encarado como restrição ao direito de acesso a cargos públicos (artigo 50.º), sujeito aos parâmetros dos artigos 18.º e 30.º, e não como uma mera projeção automática da sanção penal fixada no processo criminal.

Dáí resulta que, fora do âmbito estrito da perda do mandato em curso especialmente admitida pelo artigo 117.º, n.º 3, as restrições subseqüentes ao direito de acesso a cargos eletivos exigem especial ponderação constitucional, em particular à luz dos artigos 18.º, 30.º, n.º 4, e 50.º da Constituição.

Por sua vez, no Acórdão n.º 536/2015, o Tribunal Constitucional, ao apreciar a articulação entre perda de mandato e inelegibilidade no regime da tutela administrativa, reafirmou que a inelegibilidade não decorre automaticamente da perda de mandato: o artigo 13.º da Lei n.º 27/96 exige uma condenação penal definitiva por crime de responsabilidade previsto na Lei n.º 34/87, não bastando a perda de mandato decretada em ação administrativa. O Tribunal sublinha, além disso, que as normas de inelegibilidade são de enumeração taxativa e constituem restrições estritas ao direito de acesso a cargos eletivos, o que afasta interpretações extensivas ou analógicas e confirma a opção legislativa, na passagem da Lei n.º 87/89 para a Lei n.º 27/96, de eliminar a ligação automática entre perda de mandato e inelegibilidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

À luz deste quadro, o regime vigente do artigo 27.º-A da Lei n.º 34/87, ao prever uma pena acessória de proibição do exercício de qualquer cargo político por um período de dois a dez anos, decidida judicialmente no âmbito da condenação por crime de responsabilidade e condicionada à verificação de requisitos materiais de abuso de função, indignidade ou quebra de confiança, pode ser visto como uma concretização exigente, mas temporalmente limitada, da margem de conformação que o artigo 117.º, n.º 3, confere ao legislador na definição das sanções aplicáveis a titulares de cargos políticos.

A solução proposta pelo Projeto de Lei n.º 587/XVII/1.ª vai, porém, significativamente além desse quadro. Ao eliminar qualquer limite temporal da pena acessória, passa a consagrar uma **proibição, potencialmente vitalícia, do exercício de qualquer cargo político, independentemente da natureza específica das funções futuras, do tempo decorrido após a condenação, da evolução da situação pessoal do condenado e da eventual reabilitação jurídico-social.**

Tal proibição afeta diretamente o direito de acesso a cargos políticos e, quando estejam em causa cargos eletivos, a liberdade de escolha dos eleitores, protegidos pelo artigo 50.º da Constituição. **A medida aproxima-se, assim, de uma incapacidade política geral, sem horizonte temporal legalmente definido, cuja compatibilidade com os artigos 18.º, 30.º, 50.º e 117.º, n.º 3, da Constituição suscita fundadas dúvidas.**

A finalidade prosseguida pela iniciativa - reforçar a integridade, a transparência e a confiança pública no exercício de cargos políticos - é constitucionalmente legítima e encontra especial respaldo no regime constitucional dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos. Todavia, a conformação concreta da medida proposta pode revelar-se problemática se conduzir a uma incapacidade política definitiva, indiferenciada e insuscetível de reavaliação, especialmente quando projetada sobre cargos de natureza eletiva.

Com efeito, a ausência de limite máximo, de critérios de graduação temporal ou de mecanismo de reponderação posterior intensifica o risco de desconformidade com os artigos 18.º, n.º 2, 30.º, n.º 4, e 50.º, n.º 3, da Constituição.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

Uma restrição de direitos políticos sem horizonte temporal legalmente definido pode exceder o necessário para salvaguardar a isenção e a independência do exercício de cargos políticos, bem como a confiança pública nas instituições, sobretudo se comparada com soluções menos restritivas igualmente aptas a prosseguir o mesmo fim, como o alargamento da moldura temporal, a diferenciação em função da natureza e gravidade dos crimes ou a previsão de mecanismos de reavaliação judicial.

Importa, ainda assim, salientar que, tanto quanto resulta da jurisprudência constitucional conhecida, o Tribunal Constitucional não se pronunciou ainda sobre um regime que configure, em termos expressos, uma pena acessória de proibição do exercício de qualquer cargo político sem limite temporal. A jurisprudência disponível fornece orientações relevantes quanto à rejeição de sanções de duração indefinida sobre estatutos fundamentais e à exigência de limites materiais e temporais nas restrições a direitos políticos, mas não existe, até ao momento, uma pronúncia direta sobre uma norma com a configuração específica agora proposta.

III — Decisão

Em sede de apreciação liminar de admissibilidade, cumpre distinguir entre a existência de dúvidas relevantes de constitucionalidade material e a verificação de uma inconstitucionalidade manifesta que imponha a rejeição da iniciativa.

A apreciação a realizar pelo Presidente da Assembleia da República, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º e do n.º 3 do artigo 125.º do Regimento da Assembleia da República, tem natureza liminar e não substitui a ponderação material aprofundada que cabe à comissão competente e, em última instância, ao Plenário, nem o controlo de constitucionalidade que compete ao Tribunal Constitucional.

Embora as dúvidas assinaladas sejam relevantes e devam ser objeto de ponderação aprofundada na apreciação parlamentar subsequente, não se mostram, nesta fase, dotadas de evidência bastante para determinar a recusa liminar da iniciativa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

A especial habilitação constitucional constante do artigo 117.º, n.º 3, da Constituição, a natureza específica dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, a legitimidade constitucional dos fins prosseguidos e a inexistência de pronúncia direta do Tribunal Constitucional sobre uma solução normativa rigorosamente idêntica recomendam que a discussão seja admitida e apreciada no âmbito do processo legislativo, sem prejuízo da expressa sinalização das reservas acima identificadas.

Nesta conformidade, **decide-se admitir, com expressa reserva quanto à sua conformidade material com a Constituição da República Portuguesa, o Projeto de Lei n.º 587/XVII/1.ª — «Remove o limite temporal de duração da pena acessória de impedimento para o exercício de funções públicas por titulares de cargos políticos condenados por crimes de responsabilidade (9.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho — Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos)».**

Baixe à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação, devendo ser especialmente ponderadas, no decurso do processo legislativo, as dúvidas de conformidade constitucional suscitadas pela eliminação do limite temporal da pena acessória, em especial à luz dos artigos 18.º, n.º 2, 30.º, n.ºs 1 e 4, 50.º, n.º 3, e 117.º, n.º 3, da Constituição.

Notifique-se o Grupo Parlamentar do CHEGA.

Publique-se.

O Presidente da Assembleia da República

José Pedro Aguiar-Branco

Palácio de São Bento, 6 de maio de 2026