



## ACÓRDÃO N.º 279/10

*De 5 de Julho de 2010*

Decide sobre o dever de apresentação da declaração de rendimentos, património e cargos sociais, por parte dos membros do conselho de administração da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S. A.

Processo: n.º DPR-144.

Acórdão ditado para a Acta.

### SUMÁRIO:

I – Quer em relação aos administradores nomeados pelo Governo ou outras entidades públicas, quer no que diz respeito aos administradores eleitos em assembleia geral de sociedades com intervenção determinante do capital público, é sempre o Estado quem proporciona, viabiliza e faz aceder o administrador ao cargo; por outro lado, em ambos os casos, no conjunto das competências exercitáveis pelo administrador nomeado ou eleito é reconhecível, em idênticos e indiferenciáveis termos, a susceptibilidade de influir no sentido das tomadas de decisão que vierem a caber à entidade administrada e, portanto, de sujeitar tal sentido à influência de interesses de outra ordem, é coisa igualmente clara.

II – Assim, os requerentes designados por eleição em assembleia geral de Março de 2007 para o conselho de administração da REN com o voto determinante do capital público, tornaram-se nessa data administradores designados por entidade pública em sociedade de economia mista, passando a sujeitar-se, em razão do cargo a que acederam, ao regime jurídico definido na Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, por força da previsão da alínea *b*) do n.º 3 do respectivo artigo 4.º; também o requerente eleito nos mesmos termos membro do conselho de administração da REN em assembleia geral realizada no dia 28 de Abril de 2008 e o recorrente designado administrador da REN por cooptação deliberada pelo Conselho de Administração em 11 de Maio de 2009 e ratificada em assembleia geral realizada a 15 de Março de 2010 se tornaram, em consequência de tais actos, vinculados pelo regime jurídico definido na Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, seja por via da sua qualidade de administradores designados por entidade pública em sociedade de economia mista – e, portanto, por força da alínea *b*) do n.º 3 do respectivo artigo 4.º –, seja por força do seu estatuto de gestores públicos – agora por força da previsão da alínea *a*) do mesmo n.º 3, integrada pela previsão do artigo 1.º do novo estatuto do gestor público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, e então já em vigor.

## ACTA

Aos cinco dias do mês de Julho de dois mil e dez, achando-se presentes o Excelentíssimo Conselheiro Presidente Rui Manuel Gens de Moura Ramos e os Exm.<sup>os</sup> Conselheiros Maria João da Silva Baila Madeira Antunes, Carlos José Belo Pamplona de Oliveira, João Eduardo Cura Mariano Esteves, Joaquim José Coelho de Sousa Ribeiro, Vítor Manuel Gonçalves Gomes, Ana Maria Guerra Martins, José Manuel Cardoso Borges Soeiro, Gil Manuel Gonçalves Gomes Galvão, Maria Lúcia Amaral, Catarina Teresa Rola Sarmento e Castro e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, foram trazidos à conferência os presentes autos, para apreciação.

Após debate e votação, foi ditado pelo Excelentíssimo Conselheiro Presidente o seguinte:

ACÓRDÃO N.º 279/2010

**I — Relatório.**

1. Os requerentes A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, L, M e N foram notificados, na qualidade de vogais do Conselho de Administração da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A., para, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º e da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, apresentarem no Tribunal Constitucional a respectiva declaração de património, rendimentos e cargos sociais, no prazo de trinta dias, ou, na hipótese de a terem já entregue, fazerem disso prova dentro do mesmo prazo.

2. Os requerentes D, C, B e A foram ainda notificados para, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, procederem à entrega das declarações de património, rendimentos e cargos sociais referentes aos demais anos compreendidos no período subsequente ao respectivo início de funções, o que ocorreu, relativamente ao primeiro, em 2007 e, quanto aos restantes, no ano de 2001.

3. Tal notificação foi realizada na pessoa de cada um dos vogais do Conselho de Administração da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A. acima identificados e ocorreu por intermédio do Secretário da referida sociedade, ao qual foi solicitado que diligenciasse nesse sentido.

4. Na sequência da solicitação em tais termos dirigida ao Secretário da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A., veio a comissão executiva do respectivo conselho de administração, através de ofício subscrito por D, na qualidade de Presidente de tal comissão, e B, administrador executivo, contestar a existência de fundamento legal para a realização de tal notificação, requerendo a intervenção do Plenário deste Tribunal nos termos previstos no artigo 109.º, n.º 2, da Lei do Tribunal Constitucional.

Os argumentos invocados para controvertar a subordinação dos membros do conselho de administração da REN ao regime jurídico do controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos instituído pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, são, em suma, os seguintes:

- a) A REN (originariamente REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A., depois REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A.) é e sempre foi uma sociedade anónima de capitais públicos (de início totalmente públicos e hoje maioritariamente públicos), tendo sido constituída em 1994, nos termos do Decreto-Lei n.º 131/94, de 19 de Maio, por destaque de património da EDP – Electricidade de Portugal, S.A. (EDP), a qual ficou então a deter a totalidade do respectivo capital; no ano 2000, o Estado adquiriu 70% das acções da REN, tendo-as subsequentemente transferido para a Parpública e para a Caixa Geral de Depósitos, sendo que, nos anos de 2006-2007, a EDP alienou acções à Red Eléctrica de España, S.A. e a vários particulares, tendo a Parpública, a CGD e a EDP, por seu turno, efectuado uma oferta pública de venda em resultado da qual as acções privatizadas da REN foram admitidas à cotação da Euronext Lisbon.

- b) Na sua versão originária, a Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, equiparava aos titulares de cargos públicos os gestores de empresa pública (artigo 4.º, n.º 2), sendo que, ao tempo, empresas públicas eram as pessoas colectivas previstas no n.º 1 do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, encontrando-se excluídas do conceito as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos (artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril); por virtude da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, que alterou a Lei n.º 4/83, passaram a ser equiparados a titulares de cargos políticos, quer os gestores públicos, quer os administradores designados por entidade pública em pessoa colectiva de direito público ou em sociedade de capitais públicos ou de economia mista; de harmonia com o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, consideravam-se gestores públicos os indivíduos nomeados pelo Governo para os órgãos de gestão das empresas públicas ou para os órgãos das empresas em que a lei ou os respectivos estatutos conferirem ao Estado essa faculdade (artigo 1.º, n.º 1), resultando ainda não serem considerados gestores públicos “os indivíduos designados por eleição para os órgãos do gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas (artigo 1.º, n.º 3).
- c) Os membros do conselho de administração da REN são e sempre foram eleitos pela assembleia geral (ou cooptados nos casos previstos no Código das Sociedades Comerciais) e nunca designados por entidade pública para o exercício de função, pelo que nenhum deles pode ser qualificado como gestor público.
- d) A jurisprudência seguida pelo Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 1206/96 quanto à delimitação do âmbito subjectivo de aplicação da norma da alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83 é contrária à Lei sem razão de substância decisiva a seu favor, pelo que não deverá ser reiterada.
- e) Se nas pessoas colectivas de direito público pode haver órgãos de administração ou de gestão designados por entidades privadas e nas sociedades de economia mista pode haver administradores eleitos por privados, já nas sociedades de capitais públicos, por definição, não há administradores que não sejam ou designados por entidades públicas ou eleitos por assembleia geral constituída por entidade pública.
- f) Nenhum legislador que quisesse abranger todos os administradores de sociedades de capitais públicos, diria, quanto a estas, administradores designados por entidades públicas; se fosse aquela a sua intenção, teria simplesmente mencionado administradores em sociedades de capitais públicos.
- g) Quando a lei refere administrador designado por entidade pública em sociedades de capitais públicos há-de querer aludir a qualquer coisa diferente de administrador eleito por assembleia geral em sociedade daquela natureza; neste sentido depõe a circunstância de o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Novembro, esclarecer que os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas não são considerados gestores públicos, o que corresponde à ideia, só alterada em 2007, de lhes conferir um estatuto privado, sendo esse o estatuto que justificava que não se encontrassem abrangidos pela Lei n.º 4/83, na redacção de 1995; no fundo, o que a alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, na redacção dada pela Lei n.º 25/95, fez foi estender o regime dos gestores públicos, para efeitos da mesma Lei, a pessoas designadas por entidades públicas outras que não o Estado.
- h) O artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 558/99, na sua versão original, distingua expressamente entre designação e proposta, determinando que os administradores designados ou propostos pelo Estado teriam estatuto próprio, a definir por legislação especial. Tal legislação especial, porém, nunca veio a ser definida até à aprovação do novo estatuto do gestor público pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, tendo vigorado nesse período o Decreto-Lei n.º 464/82.
- i) De harmonia com o Decreto-Lei n.º 558/99, na sua versão original, passaram a ser empresas públicas “as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades p[udessem] exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: i) detenção da maioria do capital

ou dos direitos de voto; *ii) direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização*”.

- j)* Todavia, o Decreto-Lei n.º 558/99 não alterou a caracterização do gestor público.
- k)* O artigo 15.º do referido diploma determinava, no n.º 1, que os administradores designados ou propostos pelo Estado teriam estatuto próprio a definir por legislação especial, legislação essa que só veio a ser emitida com a aprovação do novo estatuto do gestor público pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, completado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, que alterou o referido artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 558/99.
- l)* Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, considera-se gestor público quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.
- m)* A remissão efectuada pelo Decreto-Lei n.º 71/2007 para o Decreto-Lei n.º 558/99 fez com que, a partir da entrada em vigor do diploma de 2007, os titulares dos órgãos de administração das sociedades de capitais maioritariamente públicos passassem a ser caracterizados como gestores públicos e ficassem, a partir daí, sujeitos às obrigações de declaração previstas na Lei n.º 4/83, com a alteração decorrente da Lei n.º 25/95. Seguidamente, no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 558/99, tal como alterado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, passou a prever-se que os membros dos órgãos de administração das empresas públicas, independentemente da respectiva forma jurídica, ficavam sujeitos ao estatuto de gestor público.
- n)* Só, pois, a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 71/2007, o que ocorreu no dia 26 de Maio de 2007 (artigo 43.º), ficaram os membros do órgão de administração da REN sujeitos à obrigação de efectuar as declarações respeitantes ao controlo público da riqueza dos titulares de cargos públicos. O diploma entrou em vigor no dia 26 de Maio de 2007 (artigo 43.º).
- o)* Acontece que (com excepção de alguns administradores subsequentemente cooptados ou eleitos), os administradores foram eleitos e tomaram posse em Março de 2007, pelo que, ao tempo que em foram investidos, não se encontrava em vigor o Decreto-Lei n.º 27/2007; tal diploma só se tornará aplicável aos administradores no início de eventual novo mandato.
- p)* Não se encontrando sujeitos à obrigação inicial de entrega da declaração, os administradores executivos da REN também não se encontram obrigados, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 4/83, na redacção dada pela Lei n.º 25/95, à renovação correspondente aos anos 2008 e 2009, uma vez que só há obrigação de renovar onde exista a obrigação inicial de entrega, o que não se verifica.

5. Na sequência da notificação que pessoalmente lhes foi dirigida nos termos e para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 3.º e alínea *b)* do n.º 3 do artigo 4.º, ambos da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na redacção conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, os requerentes D, M, F, L, B, E, H, C, I, A e G vieram contestar a existência de fundamento legal para a respectiva subordinação ao regime jurídico do controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos instituído pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, o que fizeram, no essencial, sob invocação dos argumentos seguintes:

- a)* A REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A. (originariamente REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A., depois REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A.) é e sempre foi uma sociedade comercial anónima com capitais públicos (de início totalmente públicos e hoje maioritariamente públicos), tendo sido constituída em 1994, nos termos do Decreto-Lei n.º 131/94, de 19 de Maio, por destaque de património da EDP – Electricidade de Portugal, S.A. (EDP), que então ficou a deter a totalidade do seu capital; em 2000, o Estado adquiriu 70% das acções da REN à EDP, tendo-as transmitido subsequentemente à Parpública e à Caixa Geral de Depósitos; nos anos de 2006-2007, houve alienação de acções pela EDP à Red Eléctrica de España, S.A. e a vários particulares, tendo a Parpública, a CGD e a EDP efectuado, por seu turno, uma

oferta pública de venda, em resultado da qual as acções privatizadas da REN foram admitidas à cotação na Euronext Lisbon; em 5 de Janeiro de 2007, a REN alterou a sua denominação para REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A., passando a assumir a forma de sociedade gestora de participações sociais para os negócios da electricidade e do gás natural.

- b) O capital social da REN, integralmente subscrito e realizado, é de € 534 000 000,00 (quinhentos e trinta e quatro milhões de euros), sendo representado por 534 000 000 acções escriturais, nominativas, com o valor nominal de € 1,00 (um euro), que se dividem em 261 660 000 Acções da Categoria A e 272 340 000 Acções da Categoria B; a estrutura accionista da REN é, actualmente, a seguinte: Freefloat – 20,3%; Capitalpor – 46%; CGD – 5,1%; Logoenergia – 8,4%; Gestfin – 5,2%; EDP – 3,5%; EDP-Fundo de Pensões – 1,5%; Oliren – 5%; Red Eléctrica de España – 5%.
- c) Enquanto sociedade com acções admitidas à negociação em mercado regulamentado, a REN está obrigada ao cumprimento das obrigações constantes do Código dos Valores Mobiliários, adoptando integralmente todas as recomendações emitidas pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários em matéria de governo societário e que constam do Código do Governo das Sociedades da CMVM; nessa qualidade, a REN presta periodicamente ao mercado informação sobre a política de remuneração dos administradores, incluindo a comunicação do montante global pago ao Conselho de Administração pela função desempenhada, bem como das regras relativas à fixação do mesmo e à respectiva repartição pelos membros executivos e não executivos daquele Conselho, com especificação da remuneração global dos membros da Comissão de Auditoria.
- d) Em 28 de Março de 2007 foi aprovada em Assembleia-geral a eleição do Conselho de Administração da REN para o triénio 2007 a 2009, a qual foi registada em 24 de Abril de 2007.
- e) Não obstante a Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, que alterou a Lei n.º 4/83, ter equiparado aos titulares de cargos políticos o administrador designado por entidade pública em pessoa colectiva de direito público ou em sociedade de capitais públicos ou de economia mista, os membros do conselho de administração da REN foram eleitos pela assembleia geral (ou cooptados nos casos previstos no Código das Sociedades Comerciais), pelo que nenhum deles é ou jamais foi designado pelo Governo para o exercício de funções e, consequentemente, nenhum deles poderá integrar aquela previsão legal.
- f) Sendo a REN uma sociedade anónima de direito privado, não poderá estar em causa a situação de administrador «designado por entidade pública em pessoa colectiva de direito público»; também não poderá estar em causa a situação de administrador «designado por entidade pública em sociedade de capitais públicos» (conceito definido no artigo 48º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, como sociedade constituída em conformidade com a lei comercial, «associando o Estado e outras entidades públicas dotadas de personalidade de direito público ou de direito privado»), já que a REN é apenas uma sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos, encontrando-se, além disso, cotada em bolsa em relação a 49% do respectivo capital; por último, também não poderá estar em causa a situação de administrador «designado por entidade pública em sociedade de economia mista» porque a mais correcta interpretação da norma do artigo 4.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 4/83, introduzida pela Lei n.º 25/95, é aquela de acordo com a qual a obrigação de entrega de declaração de património e rendimentos apenas atinge os administradores em sociedades de economia mista designados por entidades públicas diversas da própria sociedade de economia mista relativamente à qual ocorra a designação, mesmo que estas possam ser caracterizadas como entidades públicas, já que: a não ser assim, o legislador teria simplesmente mencionado «administradores em sociedades de economia mista» e não, como sucede, administrador designado por entidade pública em sociedades de economia mista, o que há-de querer aludir a qualquer coisa diferente de administrador eleito por assembleia-geral em sociedade daquela natureza; a circunstância de o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Novembro, esclarecer que os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas não são considerados gestores públicos corresponde à ideia, que só foi alterada em 2007, de lhes conferir um estatuto privado, sendo esse estatuto que justificava que não fossem abrangidos pela Lei n.º 4/83, na redacção da Lei n.º 25/95; a alínea b) do

n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, na redacção dada pela Lei n.º 25/95, veio estender o regime dos gestores públicos, para efeitos da mesma Lei, a pessoas designadas por entidades públicas diferentes do Estado e das próprias sociedades relativamente às quais ocorresse a designação; o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 558/99, na sua versão original, assimilava expressamente designação e proposta, determinando que os administradores designados ou propostos pelo Estado teriam estatuto próprio, a definir por legislação especial, sendo que tal “legislação especial” nunca veio a ser definida até à aprovação do novo estatuto do gestor público pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, tendo vigorado nesse período o Decreto-Lei n.º 464/82.

- g) Apesar de não se ignorar que o Tribunal Constitucional adoptou entendimento diverso, através do seu Acórdão n.º 1206/96 (tendo aí sustentado que seriam designados por entidade pública, e como tal sujeitos ao dever de entregar declaração de património e rendimentos, os administradores de sociedades de economia mista com maioria de capital público designados em eleição da respectiva assembleia geral, bem como os administradores de sociedades de economia mista, sem maioria de capital público, quando a respectiva eleição dependesse de uma maioria qualificada), tal entendimento não tomou em devida consideração a clara distinção entre administradores nomeados pelo Governo e indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas, não reconhecendo que só os primeiros, ao contrário dos segundos, deveriam ser enquadrados no âmbito de um estatuto público, não obstante tal diferenciação ser aquela que fazia sentido no contexto de um quadro normativo em que o recurso do Estado às formas do direito privado para regular a sua intervenção na economia não era ainda preponderante.
- h) O regime da Lei n.º 4/83, alterada pela Lei n.º 25/95, pressupõe uma clara diferenciação entre administradores nomeados pelo Governo ou outras entidades públicas e administradores eleitos em assembleia geral de sociedades com capitais públicos [o artigo 4.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 4/83 não pode ter o efeito de equiparar administradores designados pelo Governo ou, em qualquer caso, que visem representar a posição e os interesses do Estado e os administradores de sociedades de economia mista, mas apenas o de equiparar àqueles os administradores designados por entidades públicas diversas do Estado, como, por exemplo, as Regiões Autónomas ou as autarquias locais], pelo que deverá entender-se que não é por terem sido eleitos em assembleia geral de uma sociedade de economia mista, mesmo de capitais maioritariamente públicos, que os administradores da REN se acham sujeitos ao dever de entrega de declaração de património e rendimentos previsto na Lei n.º 4/83.

Requereram ainda que à reclamação apresentada fosse atribuído efeito suspensivo da notificação efectuada.

6. Aos argumentos acabados de enunciar acrescentaram os requerentes F, H e I um outro: sendo o primeiro presidente do conselho de administração da Red Eléctrica de España, S.A. (esta por sua vez titular de 5% do capital social da REN), o segundo principal accionista e presidente do conselho de administração da Gestfin, SGPS, S.A. (esta por sua vez titular de 5,2% do capital social da REN) e o terceiro familiar dos membros do conselho de administração da Oliren, SGPS, S.A. (esta por sua vez titular de 5% do capital social da REN), a circunstância de haverem sido eleitos para o exercício das funções de administradores não executivos da REN em assembleia geral através de lista única (o primeiro e o terceiro por deliberação de 28 de Maio de 2007 e o segundo por deliberação de 28 de Abril de 2008) não deve fazer esquecer o facto de tal eleição haver tido na sua base aquela qualidade, o que leva a que lhes sejam aplicáveis as razões que levaram o Acórdão n.º 1206/96 a considerar que os administradores de sociedades de economia mista não seriam designados por entidades públicas, independentemente do modo da respectiva designação, quando os mesmos fossem propostos ou eleitos pela minoria do capital social, já que, enquanto presidente do conselho de administração da Red Eléctrica de España, S.A., presidente do conselho de administração da Gestfin, SGPS e familiar dos detentores indirectos do capital social da Oliren, SGPS, S.A., respectivamente, qualquer um dos requerentes representa na REN a posição e os interesses daquelas empresas, movendo-se, por consequência, na esfera do privado e não do público.

7. O requerente E. referiu ainda ter sido cooptado por deliberação do conselho de administração tomada no dia 11 de Maio de 2009.

8. Após a apresentação dos requerimentos referidos em 4., A, E, B, C, D, L e M procederam à entrega das respectivas declarações de património, rendimentos e cargos sociais.

9. Tendo sido concedida vista ao Ministério Público, o Sr. Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido a inclusão dos requerentes no dever de entrega da declaração de património, rendimentos e cargos sociais previsto na alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na redacção conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

## II — Fundamentação

10. É sabido que, ao proceder à revisão do regime jurídico do controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos instituído pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, a Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, a par de outras alterações produzidas, ampliou o elenco dos cargos cujos titulares se encontram obrigados a apresentar, nos prazos para o efeito estabelecidos, uma “declaração dos seus rendimentos, bem como do seu património e cargos sociais” (cfr. artigo 1.º).

Em consequência da entrada em vigor da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, o elenco dos sujeitos vinculados pelo dever de apresentação da referida declaração passou a incluir, assim, a instituída subcategoria dos “equiparados a titulares de cargos políticos para efeitos da presente lei” e, no âmbito desta, a contemplar expressamente, de acordo com a previsão do n.º 3 do respectivo do artigo 4.º, as seguintes figuras:

- a) Gestores públicos;
- b) Administrador designado por entidade pública em pessoa colectiva de direito público ou em sociedade de capitais públicos ou de economia mista;
- c) Director-geral, subdirector-geral e equiparados.

Em consequência da entrada em vigor da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, o elenco dos sujeitos vinculados pelo dever de apresentação da referida declaração passou, pois, a incluir a subcategoria dos “equiparados a titulares de cargos políticos para efeitos da presente lei” (cfr. artigo 4.º, n.ºs 2 e 3) e, no âmbito desta, a contemplar expressamente a figura do “administrador designado por entidade pública em pessoa colectiva de direito público ou em sociedade de capitais públicos ou de economia mista” [cfr. artigo 4.º, n.º 3, alínea b)].

Ora, é justamente em torno da definição do âmbito subjectivo de aplicação da lei a partir desta fórmula normativa inovatória, mais concretamente do segmento referente aos “administradores designados por entidade pública [...] em sociedade de capitais públicos ou de economia mista”, que ocorre a dúvida que nos presentes autos importa esclarecer.

Façamo-lo então.

11. A primeira das circunstâncias delimitadoras do universo dos sujeitos vinculados pelo regime do controlo público da riqueza em razão do cargo por via da cláusula normativa em presença é dada pela natureza das sociedades em causa: nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do referido artigo 4.º, é necessário que se trate de uma “sociedade de capitais públicos” ou de “economia mista”.

O problema da determinação do alcance das formulações legais em presença não é inédito na jurisprudência deste Tribunal.

Tal questão foi objecto de particular reflexão no Acórdão n.º 1206/96 (in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)), cuja fundamentação, nesta parte, não é, de resto, questionada por qualquer um dos requerentes.

Subordinando a integração dos conceitos de sociedade de capitais públicos e de economia mista à influência do contexto normativo vigente à data da revisão do regime jurídico instituído pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, considerou tal aresto, a propósito do primeiro, o seguinte:

«A noção de “sociedades de capitais públicos” contemporânea da reforma de 95 era ainda a do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril (Bases do regime das empresas públicas): trata-se, segundo essa noção legal, das “sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial, associando o Estado e outras entidades públicas dotadas de personalidade de direito público ou de direito privado”.

Tem-se retirado desta noção o entendimento de que a natureza ou qualificação de tales sociedades é algo que há-de resultar do seu mesmo estatuto – não raro, ou até por via de regra, definido pela própria lei – o qual imporá que a participação no respectivo capital seja reservada a entidades públicas.

Por outro lado, quanto ao que sejam “entidades públicas” para este efeito, parece decorrer da mesma noção, no seu inciso final, que o respectivo critério delimitador não será de carácter estritamente “jurídico” – o tratar-se de uma “pessoa colectiva de direito público” – mas “económico”: assim, ainda aí caberão não só as “empresas públicas”, *stricto sensu* (mesmo quando não recebam a qualificação legal de “pessoas colectivas de direito público”, ou quando esta qualificação não seja correcta), mas também as próprias “sociedades de capitais públicos”».

12. A REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A. (originariamente REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A., depois REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A.) foi constituída em 1994, nos termos do Decreto-Lei n.º 131/94, de 19 de Maio, por destaque de património da EDP – Electricidade de Portugal, S.A. (EDP), que então ficou a deter a totalidade do seu capital.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 198/2000 e dando cumprimento a uma tendência de liberalização do sector subsequente à Directiva n.º 96/92/CE, de 19 de Dezembro de 1996, a propriedade do operador da Rede Nacional de Transporte foi autonomizada da EDP.

De modo a que o capital social da REN permanecesse maioritariamente detido por entes públicos, o Estado, em 2000, adquiriu 70% do mesmo à EDP.

Entre Setembro de 2000 e Dezembro de 2006, o Estado Português transferiu 20% dessas acções para a Caixa Geral de Depósitos, S.A. e 30% para a Parpública – Participações Públicas (SGPS), S.A.

Considerada a estrutura accionista da REN, SGPS, S.A. que persistiu até Dezembro de 2006, pode dizer-se que se tratou, até então, de uma “sociedade de capitais públicos”, ou seja, de uma sociedade assente na associação do Estado com “outras entidades públicas dotadas de personalidade de direito público ou de direito privado”.

No que se refere à Caixa Geral de Depósitos, verifica-se que a mesma resultou da transformação da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, operada pelo Decreto-Lei n.º 287/93, de 20 de Agosto, decorrendo expressamente dos respectivos artigos 1.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, que a Caixa Geral de Depósitos, S.A. é sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, sendo o seu capital social totalmente subscrito pelo Estado.

Na redacção que lhe veio a ser conferida pelo Decreto-Lei n.º 106/2007, de 3 de Abril, o n.º 2 do referido artigo 4.º acrescenta, por seu turno, que as acções representativas do capital social da Caixa, incluindo as que venham a ser emitidas em futuros aumentos de capital, só podem pertencer ao Estado e são detidas pela Direção-Geral do Tesouro, nos termos previstos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

Quanto à Parpública – Participações Públicas (SGPS), S.A., anota-se que a mesma, tendo sucedido à Partest – Participações do Estado (SGPS), S.A. por efeito do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, manteve a natureza de sociedade de capitais exclusivamente públicos, o que expressamente é afirmado no artigo 1.º, n.º 1, do referido diploma legal.

Resulta, assim, do que fica exposto que os requerentes A, B e C, quando foram pela primeira vez eleitos para o Conselho de Administração da REN – o que ocorreu no ano de 2001 (cfr. fls. 3) –, tornaram-se por esse acto administradores de uma “sociedade de capitais públicos”.

Esse não é, porém, o acto que aqui releva.

O acto que aqui está em causa é aquele através do qual os requerentes acederam à sua actual condição de membros do conselho de administração da REN e que se reporta a: *i*) 28 de Março de 2007, quanto aos requerentes A, B, C, D, F, G, H, L e M, por ter sido essa a data em que foi aprovada em assembleia geral a eleição do Conselho de Administração da REN para o triénio 2007 a 2009 (cfr. fls. 52 a 58); *ii*) 28 de Abril de 2008, relativamente ao requerente I, eleito para o mandato de 2008/2009 em assembleia geral realizada nessa data (cfr. fls. 59 a 77); *iii*) 11 de Maio de 2009, no que diz respeito ao requerente E, designado para o mandato de 2009/2009 por cooptação decorrente de deliberação do Conselho de Administração tomada no mesmo dia e ratificada em assembleia geral realizada a 15 de Março de 2010 (cfr. fls. 237 e segs.).

Daí que haja que prosseguir na análise da evolução da estrutura accionista da empresa.

13. Conforme dos autos igualmente resulta (cfr. fls. 3 e 238 e segs.), a estrutura accionista da REN começou a alterar-se no sentido da configuração que detém actualmente no final de 2006.

Em Janeiro de 2007, a Parpública adquiriu os 20% da REN que haviam permanecido detidos pelo Estado, passando a controlar 50,001% do respectivo capital social.

Em Dezembro de 2006, a EDP vendeu 15% da sua participação, em tranches de 5%, à Gestmin, SGPS, S.A., Logoenergia, SGPS, S.A. e Oliren SGPS, S.A. e, no início de 2007, 5% à Red Eléctrica de España, S.A.

Na sequência da primeira fase de reprivatização da REN, ocorrida em Julho de 2007, o capital social da REN conheceu nova modificação na sua estrutura, achando-se, no final de 2007, distribuído da seguinte forma: Parpública – 31,001%; Caixa Geral de Depósitos, S.A. – 19,99%; EDP – Energias de Portugal, S.A. – 5%; Oliren SGPS, S.A. – 5%; Logoenergia, SGPS, S.A. – 6,53%; Gestmin, SGPS, S.A. – 5,07%; Red Eléctrica de España – 5%, Free float – 22,40%.

Em 1 de Outubro de 2008, a Parpública comunicou a aquisição à Caixa Geral de Depósitos (CGD) de 80 100 000 acções, representativas de 15% do capital social da REN, passando a deter 46% do capital social e dos respectivos direitos de voto.

Em 26 de Dezembro de 2008, a Parpública comunicou a transmissão à Capitalpor – Participações Portuguesas, SGPS, S.A., cujo capital social é detido pela primeira na totalidade, de 245 645 340 acções da REN, correspondentes a 46% do respectivo capital social e dos respectivos direitos de voto.

Em 2 de Abril de 2009, a Gestmin SGPS, S.A. comunicou que, devido a um processo de fusão simples, as acções e os respectivos direitos de voto da REN passaram a ser propriedade da Gestfin, SGPS, S.A., com data valor de 31 de Dezembro de 2008.

Em 31 de Dezembro de 2009, a Parpública comunicou a aquisição à Caixa Geral de Depósitos de acções não privatizadas da REN representativas de 3,9% do capital social, passando a deter, directa e indirectamente, 49,9% dos direitos de voto na REN.

Em 30 de Dezembro de 2009, a Caixa Geral de Depósitos passou a deter directamente acções não privatizadas representativas de 1,10% do capital social e dos direitos de voto da REN e, indirectamente, 331 895 acções reprivatizadas.

Na sequência de todas estas sucessivas vicissitudes, o capital social da REN, integralmente subscrito e realizado, é actualmente de € 534 000 000 (quinhentos e trinta e quatro milhões de euros), sendo representado por 534 000 000 acções escriturais, nominativas, com o valor nominal de € 1 (um euro), que se dividem em 261 660 000 acções da Categoria A – acções ordinárias e admitidas à negociação em mercado regulamentado – e 272 340 000 acções da Categoria B – acções a reprivatizar que conferem aos seus titulares, como único direito especial, a não sujeição dos accionistas ou daqueles que os representam à limitação de voto prevista no n.º 3 do artigo 12.º dos Estatutos da REN por referência às mesmas acções.

A estrutura accionista da REN é, pois, actualmente, a seguinte: *i*) Capitalpor SGPS, S.A. – 46%; *ii*) Logoenergia SGPS, S.A. – 8,4%; *iii*) Gestfin, SGPS, S.A. – 5,2%; *iv*) Red Eléctrica de España – 5%; *v*) Oliren SGPS, S.A. – 5%; *vi*) EDP- Energias de Portugal, S.A. – 5%; *vii*) Parpública – 3,9%; *viii*) Caixa Geral de Depósitos, S.A. – 1,2%; *ix*) Free Float – 20,3%;

Relativamente à estrutura accionista que persistiu até Dezembro de 2006, verifica-se que aquela que começou a delinear-se a partir de 2007 implicou a abertura do capital social da REN à participação de entidades privadas e, por consequência, que o mesmo deixasse de ser exclusivamente público.

Deixando de ser exclusivamente público o seu capital social, a partir de Janeiro de 2007 a REN perdeu a qualidade de «sociedade de capitais públicos» no sentido, já referido, resultante do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, pelo que a questão relativa à subordinação dos respectivos administradores ao regime jurídico do controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos instituído pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, transitou para um outro segmento da norma alínea *b*) do n.º 3 do respectivo artigo 4.º, passando a discutir-se em torno do conceito de «sociedades de economia mista», aí igualmente contemplado.

14. Ainda por referência ao contexto normativo contemporâneo da revisão do regime jurídico instituído pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, levada a cabo pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, o Acórdão n.º 1206/96 referiu, a propósito das «sociedades de economia mista», o seguinte:

«Também temos nas nossas leis uma noção de “sociedades de economia mista”, que é ainda, do mesmo modo, a do artigo 48.º – agora do seu n.º 1 – do Decreto-Lei n.º 260/76: trata-se das “sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial, em que se associam capitais públicos e privados nacionais ou estrangeiros”.

No seu teor literal ou enunciado linguístico, esta noção não é inteiramente paralela à do n.º 2 (relativo às “sociedades de capitais públicos”): reporta-se agora a natureza pública (ou privada) ao próprio “capital” das sociedades, e não, como naquele outro número, às “entidades” que o detêm. Assumirá esta divergência algum relevo substancial?

*Prima facie*, dir-se-á que não – já que o capital só pode qualificar-se como “público” ou “privado” em função, justamente, da natureza, sob esse ponto de vista, da entidade que o detém.

Ora, não fará sentido atribuir ao conceito “entidade pública”, para os efeitos do n.º 1 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 260/76, um significado ou âmbito mais restrito do que aquele que o n.º 2 do mesmo artigo lhe confere. Concluir-se-á, então, que aí onde, não apenas o Estado ou outra pessoa colectiva de direito público, de carácter territorial ou não, mas também uma empresa pública ou uma sociedade de capitais públicos se associar com uma entidade puramente privada na constituição de uma sociedade, esta assume a natureza de “sociedade de economia mista”.

Em resultado do novo padrão de estrutura societária iniciado no decurso de 2007, a REN insere-se nesta previsão.

Com efeito, desde então, a estrutura societária da REN vem exprimindo uma associação entre “sociedades de capitais públicos” e “entidades privadas” e uma associação na qual, não obstante as diversas variações que se sucederam desde 2007 até hoje, as participações públicas nunca deixaram de ser maioritárias.

Com efeito, a Caixa Geral de Depósitos, a Parpública e a Capitalpor – esta constituída pela Parpública, Participações Públicas, SGPS, S.A., no âmbito da reorganização das suas participações financeiras, que subscreveu a totalidade do respectivo capital social –, detiveram sempre e invariavelmente mais de 50% do capital social da sociedade e, por consequência, a maioria dos direitos de voto (cfr. artigo 12.º, n.º 2, do pacto societário).

Resulta do exposto que a REN é uma sociedade de economia mista, sendo a maioria do seu capital social globalmente detida por sociedades de capitais exclusivamente públicos, como o são a Caixa Geral de Depósitos, a Parpública e a Capitalpor.

A circunstância de a REN ser maioritariamente participada por sociedades de capitais exclusivamente públicos dispensa a resolução de uma outra questão, de âmbito mais geral, que consistiria em saber se, para além das situações de associação de entidades privadas com sociedades de capitais exclusivamente públicos, o universo das sociedades de economia mista contemplado pela alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, revista pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, abrange ainda as hipóteses de associação de entidades privadas com sociedades que são, elas próprias, de economia mista.

Uma vez que o enquadramento jurídico da REN dispensa a resolução de tal problema, pode concluir-se sem mais que se trata aqui de uma sociedade de economia mista de capitais maioritariamente públicos.

15. A conclusão que deixamos exposta foi alcançada através da densificação do conceito de “sociedade de economia mista” incluído na alínea *b*) do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, sob incidência do contexto normativo contemporâneo da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto – que aditou tal norma – e, portanto, sob directa influência da previsão do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril (Bases do regime das empresas públicas).

O Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, foi, porém, revogado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro (cfr. artigo 40.º, n.º 1), que estabeleceu «o regime do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado» (cfr. artigo 1.º).

Tal diploma, entrado em vigor no dia 1 de Janeiro de 2000 (cfr. artigo 41.º), foi entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

Conforme resulta do respectivo preâmbulo, o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, procurou estabelecer, «na sequência das profundas alterações verificadas na composição e nas regras de funcionamento do sector empresarial do Estado ao longo dos últimos anos, (...) um regime quadro aplicável às entidades que, hoje em dia, mais caracteristicamente integram tal sector (...), procedendo, para tanto (...) à redefinição do conceito de empresa pública, aproximando-o daquele que lhe é fornecido no direito comunitário».

Ainda de acordo com o referido preâmbulo, visou-se proceder à «redefinição do conceito de empresa pública, aproximando-o daquele que lhe é fornecido no direito comunitário», o que, implicando «um significativo aumento do universo das empresas abrangidas», justificou que «se procurasse criar um regime geral que contempl[asse] diversas soluções».

Conforme observado por Eduardo Paz Ferreira (*Direito da Economia*, 2001, p. 253), “o Decreto-Lei n.º 558/99, afasta-se radicalmente da filosofia do Decreto-Lei n.º 260/76 – cujo artigo 48.º se ocupava, conforme visto já, da definição dos conceitos de sociedades de economia mista e sociedades de capitais públicos” –, orientando-se em três sentidos fundamentais: ampliação do conceito de empresa pública; aplicação do direito privado como regime regra; e criação de melhores condições para o exercício da função accionista do Estado.

A questão que nos ocupa prende-se justamente com a primeira das direcções em que o Decreto-Lei n.º 558/99 reviu os princípios centrais da disciplina normativa constante do Decreto-Lei n.º 260/76: precisamente a que conduziu à ampliação do conceito de empresa pública.

O Decreto-Lei n.º 260/76 – revisto e alterado pelo Decreto-Lei n.º 29/84, de 20 de Janeiro, e, depois deste, pela Lei n.º 16/90, de 20 de Julho – havia optado por um conceito restritivo de empresa pública, limitando-o, de acordo com a definição constante do n.º 1 do respectivo artigo 1.º, às “empresas criadas pelo Estado, com capitais próprios ou fornecidos por outras entidades públicas, para exploração de actividades de natureza económica e social (...)", dotadas de formas de gestão específicas caracterizadas pela tutela económica e financeira exercida pelo Governo (cfr. artigos 12.º a 14.º).

Excluídas do conceito de “empresas públicas” – e consequentemente do âmbito de aplicação do regime definido pelo Decreto-Lei n.º 260/76 – encontravam-se as “sociedades de capitais públicos” – definidas no n.º 2 do respectivo artigo 48.º como “sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial, associando o Estado e outras entidades públicas dotadas de personalidade de direito público ou de direito privado – e as “sociedades de economia mista” – caracterizadas no n.º 2 do referido preceito como “sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial, em que se associam capitais públicos e privados nacionais ou estrangeiros”.

Uma das principais novidades da revisão do regime jurídico do sector empresarial do Estado operada pelo Decreto-Lei n.º 558/99 consistiu, precisamente, na ampliação do conceito de empresa pública relativamente à modelação constante do Decreto-Lei n.º 260/76.

De acordo com a caracterização constante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 558/99, empresas públicas são hoje, quer as entidades públicas empresariais – que correspondem às antigas empresas públicas *stricto*

*senso* (cfr. artigo 3.º, n.º 2, e artigo 23.º do referido diploma) –, quer “as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: a) detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) direito de designar ou de destituir a maioria dos membros do conselho de administração e fiscalização”.

A par das empresas públicas, integram ainda o sector empresarial do Estado as empresas participadas, definindo-se estas, de acordo com a previsão do n.º 2 do artigo 2.º, como “as organizações empresariais que tenham uma participação permanente do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas, de carácter administrativo ou empresarial, por forma directa ou indirecta, desde que o conjunto das participações públicas não origine nenhuma das situações que conduza a uma posição de influência dominante nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º, caso em que passaria a tratar-se de uma empresa pública.

Conforme notado pela doutrina, o legislador deixou de distinguir entre participações maioritárias e participações minoritárias – uma vez que a primeira das categorias passou a estar directamente subsumida à noção de empresas públicas – e substituiu esta dicotomia pela resultante da contraposição dos conceitos de participações permanentes e participações não permanentes.

De acordo o n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 558/99, participações não permanentes são aquelas que o Estado assegura por razões meramente financeiras, não se prolongando a titularidade das acções por mais de um ano. Todas as outras serão participações permanentes, qualidade que, de resto, se presume em todas as participações superiores a 10% do capital social, com excepção das empresas do sector financeiro, por relativamente a estas ter prevalecido a aceitação da ideia de que têm características próprias que justificam uma apreciação mais casuística (cfr. Eduardo Paz Ferreira, *ob. cit.* p. 256).

A concatenação do regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 558/99 com aquele que vigorou até à revogação do Decreto-Lei n.º 260/76 revela, em suma, que a noção de empresa pública foi relevantemente expandida pelo primeiro, assim se aproximando do sentido em que tem sido utilizado no direito comunitário e no direito de outros países europeus: por força da modificação operada pelo Decreto-Lei n.º 558/99, pode dizer-se que «as empresas públicas são, actualmente, todas as sociedades em “mão estadual”» (António Carlos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, *Direito Económico*, p. 185, 5.ª edição, Almedina, 2004).

Se, por força da nova categorização introduzida pelo Decreto-Lei n.º 558/99 e sua correspondente nomenclatura, o conceito de “sociedades de economia mista” perdeu a sua definição no texto da lei e deixou mesmo de ser legalmente operativo no contexto do regime jurídico do sector empresarial do Estado, nem por isso se poderá dizer que se tenha tornado substantivamente inexpressivo ou até mesmo indefinível de um ponto de vista material.

Até porque, não obstante abandonado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, o conceito de “sociedades de economia mista” permaneceu em outros sectores do ordenamento jurídico, mesmo na sequência de processos de revisão posteriores a 1999 [v. g. a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - revista pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto de 2006, não obstante a revogação das primitivas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 2.º, manteve sujeitas à jurisdição daquele Tribunal “as empresas concessionárias da gestão de empresas públicas, de sociedades de capitais públicos ou de sociedades de economia mista controladas”] [cfr. alínea f) do respectivo n.º 2].

Assim, não obstante a sistematização seguida pelo Decreto-Lei n.º 558/99 não incluir, no âmbito das tipologias introduzidas, a categoria autónoma das “sociedades de economia mistas”, estas continuam definíveis, de um ponto de vista material, nos termos em que o eram pelo n.º 1 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 260/76, sendo esta a definição que releva para a densificação da norma da alínea c) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

O que se passa é que, de um ponto de vista operativo, estas “sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial, em que se associam capitais públicos e privados nacionais ou estrangeiros”, perderam autonomia conceptual no contexto do regime jurídico do sector empresarial do Estado e, ao invés de excluídas

de tal sector como sucedia sob a vigência do Decreto-Lei n.º 260/76, passam a integrá-lo directamente por via da sua inclusão no conceito de empresas públicas ou de empresas participadas consoante o conjunto das participações públicas aí origine ou não qualquer uma das situações previstas nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 558/99.

Condensando-se o essencial da redefinição do regime jurídico do sector empresarial do Estado nos aspectos que deixamos expostos, parece evidente que o novo contexto jurídico emergente do Decreto-Lei n.º 558/99 não interfere com a delimitação do âmbito subjectivo de aplicação da norma constante alínea *c*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, designadamente pela via da sua restrição em termos que pudessem controvertir a inclusão da REN no universo das unidades societárias abrangidas pela correspondente *fattispecie*.

A dúvida que a nova categorização introduzida pelo Decreto-Lei n.º 558/99 poderia eventualmente trazer à delimitação do âmbito subjectivo de aplicação da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão revista pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, só existiria verdadeiramente se o conceito aí utilizado fosse justamente o de empresa pública.

Num contexto como este, poderia fundadamente controvertir-se a subordinação ao regime jurídico do controlo público da riqueza em razão do cargo dos administradores de unidades empresariais que apenas houvessem adquirido o estatuto de empresa pública em razão da ampliação do conceito produzida pelo Decreto-Lei n.º 558/99.

Tratar-se-ia de uma hipótese em que a interpretação actualista da norma conduziria à ampliação do seu âmbito subjectivo de aplicação tal como definido originariamente.

Não é esse, porém, o caso.

Em suma: a mera circunstância de as “sociedades de economia mista” deixarem de ter correspondência num conceito legal formalmente autónomo e de se encontrarem hoje integradas no conceito, mais amplo, de empresa pública não só não desmaterializa a realidade que lhes corresponde, como não conduz à alteração do sentido que substantivamente continua a corresponder-lhes, designadamente em termos de tornar problemática a aplicação da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão revista pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

**16.** Concluindo-se, portanto, que a REN é uma “empresa pública” nos termos e para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e uma “sociedade de economia mista” nos termos e para os efeitos previstos na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão revista pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, a questão que segue prende-se com caracterização do título a que a fracção pública do capital social é detida pelas entidades públicas que integram a respectiva estrutura societária.

A relevância de tal questão – que em tais termos foi, de resto, configurada e resolvida no âmbito da aplicação do regime das incompatibilidades e impedimentos de titulares de cargos políticos e equiparados (aprovado pela Lei n.º 64/93 e revisto pelo Decreto-Lei n.º 558/99) e aí objecto de extensa reflexão pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República no Parecer n.º 2/2000, de 6 de Abril – prende-se com a ideia de que, podendo a participação das entidades públicas no capital social de determinada sociedade «representar uma mera situação de facto, variável em função de operações de compra e venda de acções no [...] mercado» ou, pelo contrário, «corresponder a uma situação juridicamente definida», designadamente com apoio em normas legais e/ou estatutárias, só faz sentido, por razões de certeza e segurança na aplicação do Direito, considerar sujeitas ao regime jurídico do controlo público da riqueza em razão do cargo os administradores de sociedades de economia mista que integrem esta última hipótese.

Ora, também deste ponto de vista não se colocam quaisquer obstáculos à inclusão da REN no âmbito de aplicação da norma da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão revista pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

Com efeito, considerado o processo de constituição da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A. (originariamente REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A., depois REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS,

S.A.), que ocorreu nos termos do Decreto-Lei n.º 131/94, de 19 de Maio, por destaque de património da EDP – Electricidade de Portugal, S.A. (EDP), passou pela subsequente autonomização da propriedade do operador da Rede Nacional de Transporte nos termos do Decreto-Lei n.º 198/2000, de 24 de Agosto, com reserva assegurada da maioria do capital social aos entes públicas, e culminou numa estrutura societária em que a maioria do capital social é ainda pertença de entidades públicas, parece evidente que a participação das entidades públicas no capital social da REN não é acidentalmente resultante do movimento das operações de compra e venda de acções no mercado, antes correspondendo a uma situação de estabilidade juridicamente relevante.

Deste ponto de vista, portanto, não há quaisquer indicações de sentido contrárias à convocação da *fattispecie* da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão revista pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

17. O último – e o único verdadeiramente controvertido – dos pressupostos inerentes ao preenchimento da previsão normativa da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão aprovada pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, diz respeito ao modo de acesso ao cargo.

E isto porque o universo dos cidadãos pretendidos abrange pela norma sob aplicação é definível, não apenas pela natureza da sociedade de que se trate, mas ainda em função dos termos seguidos pelo acesso ao cargo: é, pois, necessário que o administrador da sociedade de economia mista haja sido como tal designado por uma entidade pública.

Neste contexto, a questão que se segue consiste em saber se, conforme pretendido pelos requerentes, algum relevante excluente poderá ser atribuído à circunstância, pelos mesmos enfatizada, de todos eles se haverem tornado membros do Conselho de Administração da REN por eleição em assembleia geral.

Esta precisa questão foi objecto de pormenorizada reflexão no Acórdão n.º 1206/96, a que se fez já referência.

Interrogando-se sobre o «sentido desta aparente limitação e o seu alcance», o mencionado aresto desenvolveu a tal propósito o seguinte raciocínio:

«8. O termo “designação”, num contexto como o da expressão em apreço, é susceptível de significado plúrimo: desde logo, tanto pode reportar-se à “indicação”, “indigitação” ou “proposta” de alguém para o exercício de certo cargo, como pode ter em vista, antes, o acto jurídico-formal que estabelece e fixa a escolha dessa pessoa para o exercício do mesmo cargo, como também, eventualmente, o “procedimento” que abrange este acto e aquela indigitação. E, dentro da segunda das alternativas referidas, ainda poderá ser entendido como abrangendo todas as modalidades que tal acto pode assumir (*v. g.*, nomeação, eleição, cooptação) ou (e será porventura esse o seu significado técnico-jurídico mais estrito ou, pelo menos, mais corrente) apenas a modalidade ou as modalidades dele que se contrapõem à “eleição”.

Por sua vez, afigura-se que – sob pena de incoerência – a expressão “entidade pública” não poderá deixar de ter, nesse mesmo contexto, um conteúdo e um âmbito idênticos aos que antes vimos corresponder-lhe, para o efeito de caracterizar certas sociedades como de capitais públicos ou de economia mista, em função da natureza das entidades detentoras do respectivo capital. Ou seja: como tais (“entidades públicas”) deverão considerar-se, não apenas o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público (os chamados “entes públicos menores”), mas ainda as empresas públicas, as sociedades de capital público e as próprias sociedades de economia mista com maioria de capital público.

Entretanto, e por outro lado, importa recordar que nas sociedades por quotas e nas sociedades anónimas (únicos tipos de sociedades que caberá levar em conta agora, já que não será concebível a existência de sociedades de economia mista “em nome colectivo” ou “em comandita”), a regra é a da eleição dos administradores pela assembleia geral ou por deliberação dos sócios, salvo quando sejam designados no próprio contrato de sociedade (cfr. artigos 252.º, n.º 2, e 391.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais). Donde que – salvo nesta última hipótese, em que a escolha dos administradores é determinada, afinal, por todos os sócios subscritores do contrato – tal escolha, em princípio, depende, em último termo, da maioria dos votos sociais o que vale dizer, da maioria do

capital (cfr. artigos 250.º e 384.º do Código das Sociedades Comerciais), maioria essa que pode, inclusivamente, ser “qualificada” (cfr. artigo 391.º, n.º 2, do mesmo Código). A lei (o dito Código) admite, porém, quanto às sociedades anónimas, que no contrato de sociedade se estipule, seja a necessidade de uma aprovação complementar (como que uma “confirmação”) dos administradores pela maioria dos votos conferidos a certas acções (artigo 391.º, n.º 2), seja a garantia de uma representação das minorias na administração, através de qualquer dos mecanismos descritos nos n.ºs 1 e 6 do artigo 392.º (reserva a grupos de accionistas, com mais de 10% e menos de 20% do capital social, do direito de proposta de candidatos na eleição de um certo número de administradores, no primeiro caso; direito de uma minoria de accionistas, representando pelo menos 10% do capital social, e vencida na eleição da administração, de designar, pelo menos, um dos administradores, no segundo caso). Por outro lado, podem ainda os sócios, através do instrumento do acordo parassocial (artigo 17.º do citado Código), obrigar-se a assegurar uma certa “composição” do órgão de administração da sociedade, *v. g.*, comprometendo-se aqueles que detêm a maioria do capital a votar no sentido de incluir no órgão de administração da sociedade um ou mais administradores indicados pela minoria.

[...]

Pois bem: face a quanto vem de pôr-se em relevo, e tendo presente o sentido, justificação ou razão de ser, antes evidenciada (supra, n.º 7), da cláusula legal ora em apreço, julga-se que no seu âmbito hão-de ter-se por incluídos todos os administradores das sociedades de economia mista (e, evidentemente, das sociedades de capitais públicos) cuja escolha para o exercício de tais funções haja dependido e resultado, em definitivo, da intervenção e da decisão de uma ou mais entidades públicas (tal como acima caracterizadas).

Assim, não contará, em princípio, para tal inclusão (ou, inversamente, para a sua exclusão desse âmbito) que àquela ou àquelas entidades (ou, ao invés, a entidades privadas) haja cabido a correspondente “proposta” ou “indigitação”; mas esta circunstância já deverá ter-se por decisiva se a mesma houver sido necessariamente determinante (por força da lei, do estatuto social ou de um acordo parassocial) da escolha do administrador (como acontecerá, nomeadamente, na hipótese do artigo 392.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, ou de um acordo parassocial que garanta à “minoria” a escolha de um ou mais administradores). Por outro lado, deverá ser indiferente, para o efeito aqui tido em vista, a “modalidade” ou “forma” de designação de que se trate: qualquer que ela seja (nomeação, eleição ou outra), desde que a escolha de um administrador ou dos administradores da sociedade, realizada por seu intermédio, haja sido decisivamente condicionada pela intervenção (*v. g.*, pelo voto) de uma entidade pública, aí teremos a “designação” daquele ou daqueles por esta última.

Em suma: esse termo – “designação” – no contexto do preceito legal em apreço, não deverá ser tomado naquele seu sentido mais estrito atrás referido – até também porque, reportando-se ele igualmente a sociedades comerciais, e basicamente a sociedades comerciais “anónimas”, seria estranho que o legislador não tivesse desejado abranger na sua previsão justamente o modo mais comum (a eleição) de designação dos respectivos administradores. Há que tomá-lo, sim, (a esse termo) num sentido mais amplo – no sentido “compósito” que resulta das considerações anteriores, e que abrange, afinal, todo o “procedimento” da escolha dos administradores, em qualquer dos seus momentos reveladores de uma intervenção determinante de “entidades públicas” nessa escolha. É esse, decerto, o sentido que melhor corresponde ao desígnio, acima posto em destaque, do preceito legal em causa – ou seja, à “separação das águas” entre os administradores designados por “entidades públicas” e os designados por “entidades privadas”.

Sendo isto assim, haverão de considerar-se como “designados por uma entidade pública”, para o efeito do disposto na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, na redacção da Lei n.º 25/95, os seguintes administradores de sociedades:

*a)* [...]

*b)* [...]

*c)* [...]

*d)* os administradores de “sociedades de economia mista” com maioria do capital público, designados em eleição da respectiva assembleia-geral (...), salvo quando “propostos” pela minoria do capital privado ou por esta eleitos, nos termos, respectivamente, dos n.ºs 1 e 6 do artigo 392.º do Código das Sociedades Comerciais, ou quando por ela escolhidos e “indicados”, ao abrigo de um acordo parassocial;

- e) os administradores de “sociedades de economia mista” sem maioria do capital público, quando a respectiva “eleição” dependa de uma maioria “qualificada” para cuja formação seja necessário o capital público, ou quando, designados por qualquer dos modos referidos na alínea anterior (eleição ou deliberação dos sócios), devam, todavia, ser ainda aprovados pelos votos correspondentes a acções “privilegiadas”, nos termos da segunda parte do artigo 391.º, n.º 2, do Código das Sociedades Comerciais, detidas por entidades públicas, ou que, finalmente, sejam “propostos”, “eleitos” ou “indicados” pela minoria do capital público, nos termos ou ao abrigo do referido na parte final da alínea anterior.».

**18.** É esta orientação jurisprudencial, de resto já posteriormente reafirmada (*v. g. Acórdão n.º 345/08*), que os requerentes entendem dever ser revista.

Tal revisão justificar-se-á pelo facto de o critério seguido não ter alegadamente tomado em devida consideração a distinção entre administradores nomeados pelo Governo e indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas, não reconhecendo que só os primeiros, ao contrário dos segundos, deveriam ser enquadrados no âmbito de um estatuto público, não obstante tal diferenciação ser aquela que fazia sentido no contexto de um quadro normativo em que o recurso do Estado às formas do direito privado para regular a sua intervenção na economia não era ainda preponderante.

Condensando o essencial da argumentação desenvolvida, quer pela Comissão Executiva do Conselho de Administração da REN, quer individualmente por cada um dos seus membros, verifica-se que a concretização das objecções colocadas à orientação interpretativa desenvolvida no Acórdão n.º 1206/96 a propósito da inclusão do acesso ao cargo por eleição no âmbito dos procedimentos de designação contemplados pela alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, introduzida pela Lei n.º 25/95, passa pelo desenvolvimento de três ideias fundamentais:

A primeira é a de que a mais correcta leitura da norma da alínea *b*) do n.º 3 daquele artigo 4.º, no que às sociedades de economia mista diz respeito, é aquela de acordo com a qual a obrigação de entrega de declaração de património e rendimentos apenas atinge os administradores em sociedades de economia mista designados por entidades públicas diversas da própria sociedade de economia mista relativamente à qual ocorra a designação, mesmo que estas possam ser caracterizadas como entidades públicas, já que, a não ser assim, o legislador teria simplesmente mencionado «administradores em sociedades de economia mista» e não, como sucede, administrador designado por entidade pública em sociedades de economia mista, o que há-de querer aludir a qualquer coisa diferente de administrador eleito por assembleia geral em sociedade daquela natureza.

A mesma lógica argumentativa é ainda desenvolvida a propósito da categoria das sociedades de capitais públicos.

Segundo é sustentado sob este ponto de vista, nenhum legislador que quisesse abranger todos os administradores de sociedades de capitais públicos diria, quanto a estas, administradores designados por entidades públicas, mas apenas administradores em sociedades de capitais públicos, daí se seguindo que a opção por aquela primeira fórmula está relacionada com o propósito de aludir a qualquer coisa diferente de administrador eleito por assembleia geral em sociedade daquela natureza: precisamente aos casos, não de eleição, mas de designação de administradores por outras entidades públicas que não o Estado, como sejam as regiões autónomas ou as autarquias locais.

A segunda ideia desenvolvida é a de que no mesmo sentido apontará a norma do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Novembro, que vigorou no ordenamento jurídico até 26 de Maio de 2007, data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março.

Segundo a este propósito se alega, a circunstância de, conforme então aí prescrito, não serem considerados gestores públicos os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas corresponde à ideia, só alterada em 2007, de lhes conferir um estatuto privado – sendo esse estatuto que precisamente justificava que não fossem abrangidos pela Lei n.º 4/83, na redacção da Lei n.º 25/95.

E se certo é que o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 558/99, na sua versão original, veio assimilar expressamente designação e proposta, determinando que os administradores designados ou propostos pelo Estado teriam estatuto próprio, a definir por legislação especial, verdade é também que o Decreto-Lei n.º 558/99 não alterou a caracterização do gestor público, tendo vigorado até à aprovação do novo estatuto do gestor público pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, o estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 464/82.

Só efectivamente a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 71/2007 – cujo artigo 1.º considera gestor público quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro – é que os titulares dos órgãos de administração das sociedades de capitais maioritariamente públicos passaram a ser caracterizados como gestores públicos e ficaram, a partir daí, sujeitos às obrigações previstas na Lei n.º 4/83, com a alteração decorrente da Lei n.º 25/95.

E se só a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 71/2007, ocorrida a 26 de Maio de 2007 (artigo 43.º), é que os membros do órgão de administração da REN ficaram subordinados à obrigação de entrega da declaração de património, rendimentos e cargos sociais, a circunstância de os requerentes haverem sido eleitos e tomado posse naquele cargo em Março de 2007, tornar-lhes-á inaplicável o regime da Lei n.º 4/83, na redacção dada pela Lei n.º 25/95.

A terceira e última das objecções elencadas prende-se com o próprio sentido e alcance do regime da Lei n.º 4/83, alterada pela Lei n.º 25/95.

Segundo os requerentes, deve considerar-se que este pressupõe uma clara diferenciação entre administradores nomeados pelo Governo ou outras entidades públicas e administradores eleitos em assembleia geral de sociedades com capitais públicos [o artigo 4.º, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 4/83], não podendo ter o efeito de equiparar administradores designados pelo Governo – ou, em qualquer caso, que visem representar a posição e os interesses do Estado – e os administradores de sociedades de economia mista, mas apenas o de equiparar àqueles os administradores designados por entidades públicas diversas do Estado, como as regiões autónomas ou as autarquias locais.

O essencial da argumentação desenvolvida pelos requerentes tem subjacente a ideia de que os membros do conselho de administração da REN, tendo acedido ao cargo por eleição em assembleia geral, não poderão ser considerados administradores designados por entidade pública em sociedade de capitais públicos ou de economia mista – pelo que não deverão considerar-se colocados sob a aplicação do regime jurídico de controlo público da riqueza em razão do cargo através da convocação da previsão correspondente à alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, alterada pela Lei n.º 25/95 – e, porque apenas adquiriram o estatuto de gestor público – e deste modo a condição necessária para a sua subordinação àquele regime através da previsão da alínea c) do n.º 3 daquele artigo 4.º – em 26 de Maio de 2007, data da entrada em vigor do novo estatuto do gestor público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, não se encontram sujeitos à obrigação de entrega da declaração para cuja apresentação foram notificados, uma vez que foram investidos no cargo em data anterior ao momento a partir do qual se tornou possível a sua qualificação como gestores públicos.

Concentremo-nos em cada um dos argumentos apresentados na defesa de tal posição.

**19.** A primeira das objecções dirigidas ao acerto da recondução dos membros do conselho de administração da REN ao âmbito de aplicação da alínea b) é de ordem literal e prende-se com a ideia segundo a qual, caso tivesse pretendido abranger, não só os casos em que os administradores em sociedades de economia mista são designados por entidades públicas diversas da própria sociedade de economia mista relativamente à qual ocorra a designação, mas também os casos em que os administradores em sociedades de economia mista são designados pela própria sociedade, através de eleição pela respectiva assembleia geral, o legislador teria optado por uma formulação mais sintética relativamente àquela que efectivamente empregou, bastando-se com a referência a «administradores em sociedades de economia mista» ao invés de «administrador designado por entidade pública em sociedades de economia mista» conforme se verifica.

Tal objecção é totalmente improcedente.

E isto desde logo porque, se tivesse optado pela simples referência a «administradores em sociedades de economia mista», dispensado a designação por entidade pública, o que o legislador estaria verdadeiramente a fazer era a sujeitar ao regime definido pela Lei n.º 4/83, todo e qualquer administrador que em toda e qualquer sociedade de economia mista viesse a ser designado para o cargo por eleição, independentemente do peso que o capital público tivesse tido nesse acto.

Se o legislador tivesse optado por enunciar a *fattispecie* correspondente à alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, na redacção da Lei n.º 25/95, nos termos perspectivados pelos requerentes, o âmbito subjectivo de aplicação da norma encontrar-se-ia efectivamente ampliado.

Porém, não ampliado no sentido de só assim passar a incluir os administradores de sociedades de economia mista com maioria do capital público, designados em eleição da respectiva assembleia geral, mas ampliado no sentido de passar assim a incluir também os administradores de sociedades de economia mista de capitais minoritariamente públicos nos casos em que a respectiva eleição não houvesse dependido de uma maioria qualificada ou em que, tendo dela dependido, para a respectiva formação o capital público não tivesse sido necessário.

O pressuposto de uma “designação” por “entidade pública” – que os requerentes consideram supérfluo e ininteligível caso a intenção do legislador fosse a de incluir os administradores em sociedades de economia mista designados pela própria sociedade, através de eleição pela respectiva assembleia geral – serve justamente para exprimir a exigência de relevo do capital público na eleição dos administradores.

Onde o capital público haja tido uma intervenção determinante na eleição dos administradores de sociedades de economia mista, estes consideram-se designados por entidade pública.

Por semelhante ordem de razões, também o segundo dos exercícios interpretativos centrados na literalidade do preceito correspondente à alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, na versão aprovada pela Lei n.º 25/95 – e que toma agora por referência a categoria das sociedades de capitais públicos – se revela infundado e inconsistente.

Segundo se diz agora a este propósito, nenhum legislador que tivesse querido abranger todos os administradores de sociedades de capitais públicos, diria, quanto a estas, administradores designados por entidades públicas; se fosse aquela a sua intenção, teria simplesmente mencionado administradores em sociedades de capitais públicos e se o não fez, é apenas porque, quando se referiu a administrador designado por entidade pública em sociedades de capitais públicos, quis aludir a qualquer coisa diferente de administrador eleito por assembleia geral em sociedade daquela natureza.

Sendo a REN, conforme visto já, uma sociedade de economia mista de capital maioritariamente público e não uma sociedade de capitais públicos, o argumento é, à partida, de fraco alcance.

Todavia, ainda assim não deixará de se fazer notar que tal argumento apenas poderia ter algum sentido se a *fattispecie* prevista na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º contemplasse exclusivamente as sociedades de capitais públicos.

Se fosse essa a hipótese, poder-se-ia partir do dado segundo o qual, sendo as sociedades de capitais públicos, conforme visto já, as resultantes da associação do Estado com “outras entidades públicas dotadas de personalidade de direito público ou de direito privado”, qualquer administrador aí eleito sê-lo-ia sempre pelo capital público, pelo que a concomitante exigência legal de que tal eleição equivalesse a uma “designação por entidade pública” revelar-se-ia necessariamente supérflua e redundante, o que, em último termo, tenderia a comprometer, por razões de lógica normativa, a possibilidade de prosseguir no critério interpretativo desenvolvido pelo Acórdão n.º 1206/96.

Simplesmente, a norma da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º não abrange apenas as sociedades de capitais públicos: abrange ainda, e a par destas, as sociedades de economia mista.

Ora, se o legislador optou por colocar sob a mesma previsão normativa as sociedades de capitais exclusivamente públicos – nas quais não pode haver administradores não designados por entidades públicas – e as sociedades de economia mista – em cujo âmbito se incluem também as sociedades de capitais minoritariamente

públicos e nas quais pode haver administradores para cuja eleição se não tenha verificado uma intervenção determinante do capital público –, a necessidade de adopção de uma formulação legal compatível com a previsão em simultâneo destas duas categorias era forçosa e evidente.

Em consonância com a técnica legislativa seguida, a tal necessidade respondeu-se justamente através da introdução da fórmula “administradores designados por entidades públicas”, com a qual se delimitou o âmbito normativo da previsão legal da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º nos termos em que se entendeu que tal delimitação deveria ocorrer de acordo com a razão de ser do regime: precisamente a delimitação às hipóteses de participação determinante do capital público no procedimento de acesso ao cargo.

Dirigindo-se a *fattispecie* da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º, não apenas às pessoas colectivas de direito público, mas ainda ao universo societário caracterizado pela presença do Estado ou de outras entidades públicas na estrutura societária, o pressuposto da “designação por entidades públicas” exprime coerentemente certas exigências relativas ao peso do capital público na viabilização do acesso ao cargo por eleição e não, conforme vem sustentado, o simples propósito de incluir no universo dos possíveis designantes por acto distinto da eleição outras entidades públicas para além do Estado.

Que o termo “designação” deverá ser considerado de acordo com o seu significado compósito ou plúrimo, abrangendo todos os procedimentos de escolha dos administradores e, por isso incluindo, quer os casos de “indicação” ou “indigitação”, quer os casos de “eleição” corresponde, de resto, à interpretação da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º mais sistematicamente apoiada.

Confirmado o postulado hermenêutico segundo o qual as proposições que integram determinado ordenamento jurídico obedecem a um pensamento coerente e unitário e exprimem o uso de uma linguagem comum, certos “lugares paralelos” evidenciam a utilização do conceito de “designação” no sentido que se deixou exposto.

Assim, sob a epígrafe “designação”, o artigo 391.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, integrado no título respeitante às sociedades anónimas, prevê como modalidades possíveis de acesso ao cargo de administrador a “designação no contrato de sociedade” e a “eleição pela assembleia geral ou constitutiva”.

Também o artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, ao afirmar expressamente que os “gestores públicos são designados por nomeação ou por eleição” constitui, ainda que retrospectivamente, um elemento interpretativo fortemente corroborador do cabimento sistemático da interpretação da norma da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º que atribui um sentido “compósito” ao termo designação e no respectivo âmbito inclui também as hipóteses de eleição.

Esta é também uma orientação doutrinalmente sufragada.

Segundo refere Menezes Cordeiro, “a designação dos administradores pode ocorrer segundo várias fórmulas. Eles podem ser designados: no próprio contrato de sociedade – artigo 391.º, n.º 1 [do CSC]; por *eleição da assembleia geral* – *idem* e artigo 393.º, n.º 1, alínea *d*); por nomeação pelo Estado – artigo 392.º, n.º 11; por chamada de suplentes – artigo 393.º, n.º 3, alínea *a*); por *cooptação* – artigo 393.º, n.º 3, alínea *b*); por designação feita pelo conselho fiscal ou pela comissão de auditoria – artigo 393.º, n.º 3, alínea *c*); por nomeação judicial – artigo 394.º, n.º 1 [*Manual de direito das sociedades*, Vol. II, Das sociedades em especial, p. 765, (itálico nosso)].

Em suma: quer pela improcedência dos argumentos de ordem literal aduzidos em seu desfavor, quer pelos fundamentos positivamente invocáveis em seu favor, quer do ponto de vista sistemático, quer por consideração da elaboração doutrinal, o critério interpretativo seguido no Acórdão n.º 1206/96 quanto à delimitação normativa do conceito de “designação” utilizado na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão aprovada pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, não enfrenta razões verdadeiramente justificativas da sua revisão no sentido propugnado pelos requerentes.

20. A segunda objecção que vem colocada é de ordem sistemática e prende-se com a concatenação da ampliação que a Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, produziu no elenco dos sujeitos vinculados pelo regime jurídico definido na Lei n.º n.º 4/83, de 2 de Abril, através do aditamento da categoria dos “equiparados a titulares de cargos políticos” prevista no n.º 3 do respectivo artigo 4.º, com a norma do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Novembro.

Segundo é invocado a este propósito, a circunstância de tal norma estabelecer que os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão de sociedades de capitais públicos ou participadas não são considerados gestores públicos, corresponde à ideia, só alterada com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 71/2007, de lhes conferir um estatuto privado, estatuto esse que precisamente justificava que os mesmos não se encontrassem abrangidos pela Lei n.º 4/83, na redacção da Lei n.º 25/95.

O argumento é, porém, reversível e enganador.

O Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, que aprovou o Estatuto dos gestores públicos, definia como gestores públicos os indivíduos nomeados pelo Governo para os órgãos de gestão das empresas públicas ou para os órgãos de gestão das empresas em que a lei ou os respectivos estatutos conferirem ao Estado essa faculdade (artigo 1.º, n.º 1).

Delimitando negativamente tal categoria, o mesmo diploma estabelecia que não eram considerados gestores públicos: *i*) os indivíduos designados, ainda que por nomeação do Governo, para o exercício de funções em conselhos gerais, comissões de fiscalização ou outros órgãos a que não caibam funções de gestão, e bem assim os que hajam sido designados em representação de interesses diversos do próprio Estado (artigo 1.º, n.º 2); *ii*) os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão das sociedades de capitais públicos ou participadas (artigo 1.º, n.º 3).

O Estatuto dos gestores públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, é contemporâneo da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

Tal Estatuto vigorou até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março – que, conforme se sabe, aprovou um novo Estatuto do gestor público, revogando integralmente aquele primeiro diploma [cfr. artigo 42.º, n.º 1, alínea *a*] –, tendo resistido à aprovação do novo regime do sector empresarial do Estado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

Com efeito, apesar de o artigo 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 558/99, na sua versão originária, assimilar expressamente as hipóteses de designação e proposta, determinando que os administradores das empresas públicas e participadas designados ou propostos pelo Estado teriam um estatuto próprio, a definir por legislação especial, o certo é que aquele diploma não alterou a caracterização do gestor público constante Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, sendo que nenhum outro diploma o fez até à aprovação do novo estatuto do gestor público pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, entrado em vigor a 27 de Maio de 2007 (cfr. artigo 43.º).

Segundo passou a resultar do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, é considerado gestor público, para os efeitos nele previstos, quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro – onde se integram, conforme visto já, as empresas públicas e as empresas participadas –, podendo tal designação ocorrer por nomeação ou por eleição nos termos da lei comercial (artigo 13.º, n.ºs 1 e 4).

Somente após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, é que o regime jurídico do sector empresarial do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, foi revisto.

Tal revisão foi operada através do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, cujo propósito foi justamente o de «assegurar a harmonia entre aquele regime e o novo estatuto do gestor público», ambos, de resto, aprovados pelo Governo na mesma ocasião (cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto).

A ampliação do elenco dos sujeitos subordinados ao regime jurídico do controlo público da riqueza em razão do cargo, operada pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, concretizou-se, conforme visto já também, através da instituição da categoria dos “equiparados a titulares de cargos políticos”, contemplando esta, de acordo com a previsão do n.º 3 do artigo 4.º, os seguintes cargos:

- a) Gestores públicos;
- b) Administrador designado por entidade pública em pessoa colectiva de direito público ou em sociedade de capitais públicos ou de economia mista;
- c) Director-geral, subdirector-geral e equiparados.

Pois bem.

No plano da densificação da norma correspondente à alínea *a*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, a evolução do conceito de gestor público no ordenamento jurídico é obviamente relevante.

Neste domínio, pode, pois discutir-se a questão de saber se, relativamente a acessos ao cargo de administrador ocorridos antes de 27 de Maio de 2007 – data da entrada em vigor do novo Estatuto do gestor público – devem considerar-se gestores públicos apenas aqueles que o seriam de acordo com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro – o que teria o efeito de excluir os requerentes do âmbito subjectivo de aplicação da norma da alínea *c*) do n.º 3 do referido artigo 4.º – ou também aqueles que o passaram a ser de acordo com a noção expansiva do conceito resultante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março – o que teria o efeito de incluir os requerentes do âmbito subjectivo de aplicação da norma da alínea *c*) do n.º 3 do referido artigo 4.º

Já no plano do preenchimento da *fattispecie* correspondente à alínea *b*) do n.º 3 do referido artigo 4.º, a discussão não releva nos mesmos termos.

Além da razão que se prende com o facto de a definição do âmbito subjectivo de aplicação da norma da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º não depender da delimitação do conceito de gestor público, não deixará de se fazer notar que a circunstância de o conceito de gestor público ser, aquando da introdução do bloco normativo composto pelas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 3 do artigo 4.º, um conceito restritivo e de limitado alcance, se em algum sentido pode influenciar a interpretação da norma da alínea *b*), é justamente no sentido inverso ao pretendido pelos requerentes.

Isto porque, se o conceito de gestor público contemporâneo da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, era, conforme visto já, um conceito restritivo, do qual se encontravam expressamente excluídos os indivíduos designados por eleição para os órgãos de gestão das sociedades de capitais públicos ou participadas (artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro), o que é razoável pensar-se é que a introdução da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º – administrador designado por entidade pública em pessoa colectiva de direito público ou em sociedade de capitais públicos ou de economia mista – em simultâneo com a da alínea *a*) – gestor público – teve justamente o propósito de complementar normativamente esta alínea, fazendo ingressar no regime jurídico do controlo público da riqueza em razão do cargo determinada realidade que, não sendo por esta à data comportada, de outro modo ficaria de fora.

Somente se o conceito de gestor público contemporâneo da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto de 1995, fosse já o conceito ampliado resultante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, é que poderia discutir-se a utilidade e o sentido da concomitante introdução da alínea *b*).

Não sendo esse o caso, os termos em que a delimitação do alcance da norma da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, pode ser influenciada pela leitura da respectiva alínea *a*) à luz do Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, são aqueles que se deixaram expostos, nenhum deles suportando o argumento apresentado pelos requerentes.

De tudo isto resulta, em suma, que não foi a ampliação do conceito de gestor público produzida pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, entrado em vigor no dia 26 de Maio de 2007, e a possibilidade, assim colocada, de interpretar expansivamente a alínea *a*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, que colocou os membros do conselho de administração da REN sob incidência do regime jurídico do controlo público da riqueza em razão do cargo.

Se verdade é que, com o novo conceito de gestor público recebido pelo ordenamento jurídico por força do Decreto-Lei n.º 71/2007, os membros do conselho de administração da REN passam como tal a poder

ser considerados, inclusive para os efeitos previstos na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, não menos exacto é que os mesmos elementos do conselho de administração continuaram a ser também aquilo que já antes eram, ou seja, administradores de uma sociedade de economia mista eleitos com a maioria do capital público e, por essa razão, designados por entidade pública para o cargo.

E se assim é, a subordinação de qualquer deles ao regime jurídico do controlo público da riqueza em razão do cargo não se encontra na dependência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 71/2007, o que torna irrelevante a circunstância de esta, reportando-se a 26 de Maio de 2007, ser posterior à data em que certos deles foram eleitos e tomaram posse do cargo, ou seja, a Março de 2007.

21. A terceira e última objecção prende-se com o sentido e o alcance do regime da Lei n.º 4/83, alterada pela Lei n.º 25/95, apontando, por isso, para considerações de ordem teleológica.

Segundo os requerentes, deverá considerar-se que tal regime pressupõe uma clara diferenciação entre administradores nomeados pelo Governo ou outras entidades públicas e administradores eleitos em assembleia geral de sociedades com capitais públicos [o artigo 4.º, n.º 3, alínea *b*], da Lei n.º 4/83], não podendo ter o efeito de equiparar administradores designados pelo Governo – ou que, em qualquer caso, visem representar a posição e os interesses do Estado – e os administradores de sociedades de economia mista, mas apenas o de equiparar àqueles os administradores designados por entidades públicas diversas do Estado, como, por exemplo, as regiões autónomas ou as autarquias locais.

A importância do conhecimento e da caracterização da finalidade prosseguida pelo legislador através do preceito jurídico sob aplicação, singularmente ou no contexto da unidade do conjunto jurídico em que se insira, na determinação do sentido e do alcance que em definitivo lhe deverá ser fixado é consensual e recorrentemente realçada na doutrina.

Na expressiva observação de Baptista Machado, «[...] o esclarecimento da *ratio legis* [...] revela a valoração ou ponderação dos diversos interesses que a norma regula e, portanto, o peso relativo desses interesses, a opção entre eles traduzida pela solução que a norma exprime. Sem esquecer ainda que, pela descoberta daquela racionalidade, que (por vezes inconscientemente) inspirou o legislador na fixação de um certo regime jurídico em particular, o intérprete se apodera de um ponto de referência que ao mesmo tempo o habilita a definir o exacto alcance da norma e a discriminar outras situações típicas com o mesmo ou com recorte diferente» (*Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, 1983, p. 183).

Assim sendo, pergunta-se: a finalidade prosseguida pelo legislador através do regime jurídico de controlo público da riqueza em razão do cargo legitimará ou autorizará a diferenciação entre administradores nomeados pelo Governo ou outras entidades públicas e administradores eleitos em assembleia geral de sociedades com capitais públicos e com a intervenção determinante desse capital, designadamente para o efeito, aqui directamente em causa, de considerar que apenas os primeiros se encontram a ele subordinados?

Para a caracterização da finalidade que presidiu à revisão do regime jurídico do controlo da riqueza pública em razão do cargo operada pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, constitui importante subsídio o teor dos trabalhos preparatórios do referido diploma, em especial dos projectos de lei que estiveram na sua origem: os projectos de lei 52/VI, 544/VI, 561/VI e 569/VI.

De entre os quatro, ressalta a nota justificativa inserta no projecto de lei 569/VI, incluindo ela a seguinte passagem que é útil aqui recordar:

«A legislação institucionalizando a obrigação de declarar o património, as actividades e funções privadas e os interesses particulares dos titulares de cargos públicos deriva da vontade de moralizar e melhorar a transparência da vida pública.

E funciona para verificar a existência (ou não) de incompatibilidades, em apoio à fiscalização exercida nos termos da legislação própria, ou em substituição da criação de possíveis incompatibilidades. A sua importância fundamental prende-se com as situações às quais se entenda não estender o regime das incompatibilidades.

Isto é, a preocupação é sempre a mesma, embora com consequências diferentes: fazer o levantamento dos casos em que os interesses privados podem afectar a actuação dos homens públicos, dado que estes, no exercício das suas funções, devem pautar-se pela defesa do interesse público.

O legislador não vai ao ponto de interditar a todos os políticos a acumulação de toda e qualquer actividade, a detenção de outros interesses ou o crescimento do seu património e rendimentos, até porque a própria actividade pública é remunerada, mas procura obter um objectivo essencial, ou seja, que eles não favoreçam interesses particulares em prejuízo do interesse público, através da criação de registos idóneos para se poder apreciar a evolução da sua situação patrimonial e interesses particulares em ordem a poder detectar o eventual desempenho parcial das suas funções públicas.

Com efeito, as declarações apresentadas no início e no fim de funções são um meio para verificar se houve algum enriquecimento anormal que leve à suspeita da defesa ilegítima de interesses privados, propiciada pelo exercício abusivo da função pública».

Em sentido concordante com aquele que se retira do excerto acabado de transcrever interpretou também já este Tribunal as finalidades prosseguidas através do regime jurídico do controlo público da riqueza em razão do cargo, ainda que por referência à versão resultante da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril.

Essas finalidades – escreveu-se então no Acórdão n.º 289/98, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) – «[...] só podem reconduzir-se ao objectivo de assegurar que os titulares de cargos políticos e equiparados exerçam as respectivas funções com respeito pelas regras da moralidade pública e que, designadamente, não se aproveitem de tais funções para retirar benefícios pessoais de ordem patrimonial.

Só a defesa deste valor, na verdade, justifica que sobre tais cidadãos impenda o ónus de declarar o seu património e rendimentos».

Apresentando-se, pois, consensual a perspectiva que define as finalidades subjacentes ao regime jurídico do controlo da riqueza pública em razão do cargo a partir de uma ideia de acautelamento do risco de condicionamento da actividade exercida pelos titulares de cargos políticos à satisfação de interesses privados, designadamente em benefício patrimonial dos próprios, pode dizer-se que o resultado da aplicação do diploma em presença só será consentâneo com a racionalidade que lhe vem sendo reconhecida se a posição concretamente ocupada pelo destinatário literal da obrigação ali imposta a este conferir, em termos minimamente cognoscíveis, a possibilidade de sujeitar a prestação do órgão em que se insira à influência de interesses de outra ordem que não pública.

Onde quer que a posição ocupada confira ao seu titular semelhante posição, não haverá, porém, razões para distinguir.

Que, quer em relação aos administradores nomeados pelo Governo ou outras entidades públicas, quer no que diz respeito aos administradores eleitos em assembleia geral de sociedades com intervenção determinante do capital público, é sempre o Estado quem proporciona, viabiliza e faz aceder o administrador ao cargo, é coisa de que não parece haver dúvidas.

E que, em ambos os casos, no conjunto das competências exercitáveis pelo administrador nomeado ou eleito é reconhecível, em idênticos e indiferenciáveis termos, a susceptibilidade de influir no sentido das tomadas de decisão que vierem a caber à entidade administrada e, portanto, de sujeitar tal sentido à influência de interesses de outra ordem, é coisa igualmente clara.

Preenchidas portanto, em ambas as hipóteses e em equivalente grau, as premissas que suportam a razão de ser da aplicação do regime do controlo público da riqueza em razão do cargo, aprovado pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, pode concluir-se que a teleologia subjacente a tal regime, se em algum sentido pode influenciar a delimitação do âmbito de aplicação da norma da alínea b) do n.º 3 do referido artigo 4.º, é justamente no contrário à diferenciação defendida pelos requerentes.

Também deste ponto de vista – que é o último dos percorridos conjuntamente nos requerimentos apresentados – as objecções colocadas pelos requerentes não revelam pertinente fundamento.

22. Uma vez aqui chegados, é de concluir que os requerentes A, B, C, D, F, G, H, L e M, designados por eleição em assembleia geral de Março de 2007 para o conselho de administração da REN com o voto determinante do capital público, tornaram-se nessa data administradores designados por entidade pública em sociedade de economia mista, passando a sujeitar-se, em razão do cargo a que acederam, ao regime jurídico definido na Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, por força da previsão da alínea *b*) do n.º 3 do respectivo artigo 4.º

E é de concluir também que os requerentes I – eleito nos mesmos termos membro do conselho de administração da REN em assembleia geral realizada no dia 28 de Abril de 2008 – e E – designado administrador da REN por cooptação deliberada pelo Conselho de Administração em 11 de Maio de 2009 e ratificada em assembleia geral realizada a 15 de Março de 2010 – se tornaram em consequência de tais actos vinculados pelo regime jurídico definido na Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e revisto pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, seja por via da sua qualidade de administradores designados por entidade pública em sociedade de economia mista – e, portanto, por força da alínea *b*) do n.º 3 do respectivo artigo 4.º –, seja por força do seu estatuto de gestores públicos – agora por força da previsão da alínea *a*) do mesmo n.º 3, integrada pela previsão do artigo 1.º do novo estatuto do gestor público aprovado pelo do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, e então já em vigor.

23. A última questão prende-se com a chamada “representação do capital privado”, condição alegada pelos requerentes F e H – eleitos para o mandato de 2007/2009 em assembleia geral realizada em 28 de Março de 2007 – e pelo requerente I – eleito para o mandato de 2008/2009 em assembleia geral realizada aos 28 de Abril de 2008 para justificar a sua exclusão do âmbito de aplicação da norma da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

Segundo é invocado, a circunstância de haverem sido eleitos para o exercício das funções de administradores não executivos da REN em assembleia geral através de lista única (os dois primeiros por deliberação de 28 de Maio de 2007 e o terceiro por deliberação de 28 de Abril de 2008) não deverá fazer esquecer o facto de tal eleição haver tido na sua base o facto de os referidos requerentes serem, respectivamente, presidente do conselho de administração da Red Eléctrica de España, S.A., presidente do conselho de administração da Gestfin, SGPS e familiar dos detentores indirectos do capital social da Oliren, SGPS, S.A., o que conduz a que lhes devam ser aplicadas as razões que levaram o Acórdão n.º 1206/96 a considerar que os administradores de sociedades de economia mista não seriam designados por entidades públicas, independentemente do modo da respectiva designação, quando tivessem sido propostos ou eleitos pela minoria do capital social.

Retomemos o que a propósito da questão ora suscitada se afirmou no Acórdão n.º 1206/96.

Disse-se aí que se encontrariam vinculados pela alínea *b*) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, «os administradores de “sociedades de economia mista” com maioria do capital público, designados em eleição da respectiva assembleia geral (...), salvo quando “propostos” pela minoria do capital privado ou por esta eleitos, nos termos, respectivamente, dos n.ºs 1 e 6 do artigo 392.º do Código das Sociedades Comerciais, ou quando por ela escolhidos e “indicados”, ao abrigo de um acordo parassocial».

Resulta daqui que a colocação dos administradores das sociedades de economia mista à margem do regime de controlo público da riqueza em razão do cargo por inverificação do pressuposto consistente na designação para o cargo por entidade pública supõe que os mesmos hajam sido propostos ou eleitos pela minoria do capital privado e que esse modo de proposta ou de eleição tenha correspondência formal em algum dos mecanismos previstos no artigo 392.º Código das Sociedades Comerciais – mais precisamente daqueles que regulam a possibilidade de eleição de administradores por accionistas minoritários –, não bastando que haja ocorrido em resultado de um mero acordo informal e fortuito entre os accionistas maioritários (aqui os detentores do capital público) e os accionistas minoritários (aqui os detentores do capital privado) no sentido da formação de uma lista única a eleger com o voto dos accionistas maioritários (ou seja dos detentores do capital público) na qual todas as fracções do capital societário se pudessem encontrar representadas.

Na análise dos concretos termos em que os requerentes F, G, H e I acederam ao cargo de membros não

executivos do conselho de administração da REN, a primeira circunstância a salientar é a de que no contrato de sociedade foi adoptado um mecanismo de protecção da representação do capital minoritário (aqui do capital privado) em matéria de designação de administradores.

O artigo 14.º, n.º 2, dos Estatutos da sociedade (fls. 9 e 10) prescreve, com efeito, que “na eleição dos administradores é aplicável o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 392.º do Código das Sociedades Comerciais”.

Sob a epígrafe “regras especiais de eleição”, tais disposições consagram o designado “sistema de eleição pelos vencidos” (cfr. Menezes Cordeiro, *Código das Sociedades Comerciais Anotado*, p. 967, Almedina, 2009), de acordo com o qual o contrato de sociedade pode estabelecer que uma minoria de accionistas que tenha votado contra a proposta que fez vencimento na eleição dos administradores tenha o direito de designar, pelo menos, um administrador, contanto que essa minoria represente, pelo menos, 10% do capital social (n.º 6).

Quanto à execução de tal prerrogativa, quando estatutariamente prevista, dispõe o n.º 7 do referido artigo 392.º que a eleição será feita por votação entre os accionistas da referida minoria, na mesma assembleia, e o administrador assim eleito substitui automaticamente a pessoa menos votada da lista vencedora ou, em caso de igualdade de votos, aquela que figurar em último lugar na mesma lista.

Conforme resulta do teor das actas de fls. 52-58 e 59-77, nem os requerentes F e H, nem o requerente I, foram eleitos ao abrigo de tal mecanismo.

Pelo contrário: todos eles foram eleitos membros do conselho de administração da REN por meio da respectiva inclusão numa lista únicaposta a sufrágio dos accionistas e votada por unanimidade (fls. 57-58 e 64), o que significa que o acesso aos cargos em que os mesmos se encontram investidos ocorreu através de acto decisivamente condicionado pela intervenção (pelo voto) das entidades públicas detentoras da maioria do capital social da empresa.

Não operou, portanto, em qualquer dos casos, o mecanismo da “eleição pelos vencidos” excepcionado pelo entendimento seguido no Acórdão n.º 1206/96, o que, concorrendo no sentido de confirmar que a designação de qualquer um dos requerentes não foi imposta pela vontade da minoria do capital social, mas antes determinada pelas opções realizadas pelo capital público, conduz à conclusão de que se encontram verificados todos os pressupostos justificativos da respectiva subordinação ao regime do controlo público da riqueza em razão do cargo, aprovado pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

24. A última nota que se impõe no contexto do esclarecimento das dúvidas aqui suscitadas é a de que, por serem administradores executivos da REN, os requerentes D, C, B e A encontram-se ainda vinculados pelo dever de renovação anual da declaração de património, rendimentos e cargos sociais nos termos previstos no artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

### III — Decisão

25. Nos termos e pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide que:

- a) Enquanto membros do conselho de administração da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A., os requerentes A, B, C, D, F, G, H, L e M, eleitos para o cargo em 28 de Março de 2007, encontram-se abrangidos pelo disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na redacção conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, e, consequentemente, sujeitos ao dever de apresentação da declaração de rendimentos, património e cargos sociais, previsto no artigo 1.º do referido diploma.
- b) Enquanto membros do conselho de administração da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A., os requerentes I, eleito para o cargo em 28 de Abril de 2008, e E, cooptado para o cargo em 11 de Maio de 2009 com ratificação a 15 de Março de 2010, encontram-se abrangidos pelo disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na redacção conferida pela Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, e, consequentemente, sujeitos ao dever de apresentação da declaração de rendimentos, património e cargos sociais, previsto no artigo 1.º do referido diploma.

- c) Enquanto membros executivos do conselho de administração da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, S.A., os requerentes D, C, B e A encontram-se ainda sujeitos ao dever de renovação anual das respectivas declarações, previsto no n.º 3 do artigo 2.º do referido diploma legal.

Consequentemente, determina-se que os requerentes que não entregaram neste Tribunal as declarações a cuja apresentação se encontram obrigados nos termos referidos nas alíneas a), b) e c) sejam notificados para tal efeito, nos termos previstos no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, na versão aprovada Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto.

Lisboa, 5 de Julho de 2010. – *Maria João Antunes – Carlos Pamplona de Oliveira – João Cura Mariano – Vítor Gomes – Ana Maria Guerra Martins – José Borges Soeiro – Gil Galvão – Maria Lúcia Amaral – Catarina Sarmento e Castro – Carlos Fernandes Cadilha – Joaquim de Sousa Ribeiro* (com declaração) – *Rui Manuel Moura Ramos*.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

O presente Acórdão, para concretizar o conceito de “administrador designado por entidade pública [...] em sociedade [...] de economia mista”, como sujeito obrigado a apresentação de rendimentos, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, retomou a orientação jurisprudencial do Acórdão n.º 1206/96, no sentido de que deve aplicar-se tal qualificação a todo o sujeito que tenha acedido ao cargo em resultado de uma “intervenção determinante” de entidades públicas. Em função deste critério, os administradores de sociedades de economia mista com maioria de capital público designados em eleição da respectiva assembleia geral (o caso dos autos) ficariam abrangidos pelo conceito, «salvo quando “propostos” pela minoria do capital privado ou por esta eleitos, nos termos, respectivamente, dos n.os 1 e 6 do artigo 392.º do Código das Sociedades Comerciais, ou quando por ela escolhidos e “indicados”, ao abrigo de um acordo parassocial».

Por aplicação deste critério, três administradores ligados a sociedades privadas participantes minoritárias no capital da sociedade mista em causa e eleitos, tudo o leva a crer, em função dessa qualidade, foram tidos por vinculados ao dever de apresentação de rendimentos, como administradores designados por entidade pública.

Cremos que este critério alarga desrazoavelmente o âmbito subjectivo dos obrigados.

Estamos de acordo em que não basta, para a não sujeição ao dever em causa, lançar mão de presunções de facto, por mais acolhedoras que elas se configurem, com forte grau de verosimilhança, da realidade económica e empresarial. Os acordos de que resulte a participação na administração de representantes do capital privado minoritário, por forma a propiciar a eleição em lista única, terão de gozar de um mínimo de certificação formal, que ateste, de forma incontestável, que tais administradores assumem essa qualidade como titulares ou representantes de interesses privados. Mas já será ir longe de mais exigir que a eleição “tenha correspondência formal em algum dos mecanismos previstos no artigo 392.º Código das Sociedades Comerciais”, como consta do Acórdão. Outros processos e instrumentos há (actas de reuniões em que o acordo de lista única se estabelece, por exemplo) suficientemente indicativos da razão justificativa da escolha de determinados administradores, em função da participação minoritária de capital privado.

A orientação de que divergimos apresenta, aliás, como seu reverso inevitável, nas sociedades de economia mista participadas, ou seja, de capital público minoritário, que os administradores eleitos, em lista única, como representantes do capital e dos interesses públicos, fiquem isentos do dever de apresentação dos rendimentos. Solução de todo inaceitável e injustificada.

Não obstante o que fica dito, votamos a decisão, pois não consta do processo qualquer documento certificativo da qualidade em que foram eleitos os administradores em causa. – *Joaquim de Sousa Ribeiro*

#### Anotação:

Os Acórdãos n.os 1206/96 e 289/98, estão publicados em *Acórdãos*, 35.º e 40.º Vols., respectivamente.