

Projeto de Lei n.º 946/XV/1 (PCP)

Limita a acumulação de subvenções e elimina regimes especiais de aposentação dos titulares de cargos políticos e equiparados

Data de admissão: 17 de outubro de 2023

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Cidalina Lourenço Antunes (DAC), José Filipe Sousa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Cristina Ferreira (DILP) e Rosalina Espinheira (BIB)

Data: 22.11.2023

Projeto de Lei n.º 946/XV/2ª (PCP)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

I. A INICIATIVA

Os proponentes justificam a sua apresentação advogando «o fim dos regimes especiais atribuídos a titulares de cargos políticos e equiparados, bem como de altos cargos públicos e de administradores de diversas entidades nomeadas por decisão de entidades públicas na qualidade de acionistas».

Nesse intuito, propõe que sejam adotadas as duas medidas seguintes:

1. Que seja fixado um limite à acumulação da subvenção mensal vitalícia, auferida ao abrigo do regime transitório¹ referido no artigo 8.º da [Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro](#)², com pensões ou reforma, sem comprometer «a subsistência dos beneficiários», ou «provocar a respetiva insolvência»; e
2. Que sejam eliminados os regimes especiais de aposentação dos titulares de cargos políticos e equiparados na administração pública ou em «empresas com intervenção preponderante do Estado» - empresas públicas e outras entidades de carácter público, incluindo entidades administrativas e reguladoras independentes - após a sua cessação de funções e pelo exercício das mesmas.

Neste sentido dispõe o artigo 1.º da iniciativa, quando enuncia o seu objeto.

As duas medidas são depois desenvolvidas nos dois artigos subsequentes da iniciativa.

Dita o artigo 2.º que o limite à acumulação corresponda ao «vencimento do cargo que lhe deu origem»³, e o artigo 3.º para além de concretizar os destinatários da norma –

¹ Artigo 8.º (**Regime transitório**) - Aos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelos artigos anteriores são aplicáveis, para todos os efeitos, aqueles regimes legais, computando-se, nas regras de cálculo, apenas o número de anos de exercício efetivo de funções verificado à data da entrada em vigor da presente lei, independentemente da data do requerimento e sem prejuízo dos limites máximos até aqui vigente.

² O artigo 8.º para além de versar sobre a Lei n.º 4/85, de 9 de abril, incide também sobre a [Lei n.º 29/87, de 30 de Junho – Estatuto dos Eleitos Locais \(EEL\)](#); [Lei n.º 9/91, de 9 de Abril – Estatuto do Provedor da Justiça](#); [Lei n.º 7/93, de 1 de Março – Estatuto dos Deputados](#); [Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro](#) - Define o estatuto e a competência dos governadores civis e aprova o regime dos órgãos e serviços que deles dependem (revogado a partir de 2011); [Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#) - pela [Lei n.º 39/80, de 5 de agosto](#); e [Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira](#) - [Lei n.º 130/99, de 21 de agosto](#); bem como sobre a [Lei n.º 144/ 85, de 31 de dezembro](#), que estabelece o regime remuneratório específico dos Deputados ao Parlamento Europeu.

³ Embora no artigo 1.º o proponente fale genericamente em «subvenções», no seu artigo 2.º reporta-se especificamente à «acumulação de subvenção vitalícia»: Efetivamente o revogado artigo 27.º embora tivesse por epígrafe «acumulação de pensões», normatizava especificamente sobre a acumulação da SMV com outras pensões ou reformas, à data da sua revogação. No entanto, como é referido na nota de rodapé n.º 2, dado o âmbito de aplicação do regime transitório do artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, poderia pensar-se que estaria também em causa a fixação de um limite à acumulação, por exemplo, do subsídio de reintegração dos eleitos locais com a sua pensão ou reforma, o que se exclui, tendo em conta o caráter não vitalício ou prescritivo do referido subsídio. O subsídio de reintegração é atribuído

acima elencados -, proíbe que estes possam criar e em «muitos casos autoatribuir» «regimes especiais de reforma, aposentação, indemnização ou prémio de qualquer natureza, pela cessação de funções como administradores ou dirigentes», no intuito de «impedir a profusão de regimes especiais nas empresas públicas e outras entidades de carácter público.»

A primeira medida proposta, suscita as seguintes referências:

- a) Deverá ter-se presente a génese da subvenção mensal vitalícia (doravante SMV) – uma prestação não contributiva -, por contraponto com a génese da pensão ou reforma – uma prestação contributiva⁴;
- b) O legislador, em 1995, através da [Lei n.º 26/95, de 18 de agosto](#), instituiu um limite à acumulação da SMV com outra prestação de reforma ou pensão, correspondente à «remuneração base do cargo de ministro», o qual por força do regime transitório instituído pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, se mantém em vigor.
- c) Com a revogação dos n.º 2 do artigo 20.º e dos artigos 24.º, 25.º, 26.º, 27.º, 28.º, 30.º, 31.º e 33.º da [Lei n.º 4/85, de 9 de abril](#) (alterada pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de Junho, 102/88, de 25 de agosto, 26/95, de 18 de agosto, e 3/2001, de 23 de fevereiro) , pelo artigo 6.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, foram revogadas todas as subvenções dos titulares de cargos políticos.

Quanto à génese da SMV, importa recordar que esta prestação não contributiva revestia uma natureza mista de indemnização/compensação para os seus beneficiários. Procurou-se dignificar aqueles que se empenhavam na atividade política, os quais, ao dedicarem-se à causa pública, tinham de interromper a sua atividade ou carreira profissional, o que poderia ter por consequência encontrarem-se em condições de vida depauperadas ao retomarem a sua vida profissional, em comparação com os seus concidadãos.

aos titulares de cargos políticos que não tiverem completado 12 anos de exercício de funções, durante tantos meses quantos os semestres em que tiverem exercido esses cargos, de montante igual ao vencimento mensal do cargo à data da cessação de funções.

⁴ Recorde-se que pela [Lei n.º 16/87, de 1 de junho](#), que alterou a Lei 4/85, de 13 de agosto, foi introduzido um n.º 2 ao artigo 27.º que dispões expressamente que «O tempo de exercício de cargos políticos é contado para efeitos de aposentação ou de reforma».

Assim, a SMV tinha objetivos que, inequivocamente, a diferenciavam de qualquer outra prestação não contributiva, pois pretendia:

- a) *recompensar* o titular do cargo político pelo seu empenho à causa pública;
- b) *compensá-lo* pelo sacrifício decorrente da previsível perda futura de oportunidades profissionais e protegê-los de incertezas futuras suscetíveis de comprometer as suas condições de vida.

De igual modo o regime remuneratório singular dos titulares dos cargos políticos - Lei n.º 4/85, de 9 de abril (retificada pela Declaração de 28 de junho de 1985), com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, e 26/95, de 18 de agosto -, está construído tendo em conta as particularidades/especificidades da forma como a função é exercida, e, portanto, está ele próprio revestido de uma natureza mista de indemnização/compensação e de retribuição.

A remuneração de um Deputado, por exemplo, é composta pelo vencimento base, eventuais despesas de representação (componente retributiva) e demais subsídios ou abonos (componente indemnizatória/compensatória), conforme dispõem os artigos 16.º e 17.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril e os artigos 16.º e 16-A do Estatuto dos Deputados e demais regulamentação complementar.

Neste sentido dispõe [o Acórdão n.º 3/2016 - Processo n.º 74/15, do Tribunal Constitucional](#), (pág.19) «Como referem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, “se as regras sobre incompatibilidades sacrificam, em certa medida, os interesses pessoais aos interesses institucionais e se as regras sobre imunidades e regalias dir-se-ia conjugarem uns e outros, as regras sobre direitos subjetivos vêm diretamente tomar em consideração os Deputados como cidadãos, cujos interesses de ordem moral e de ordem patrimonial seria injusto postergar por causa da sua dedicação à causa pública. O princípio geral não pode deixar de ser, na verdade, que o exercício de um cargo público, por maior satisfação e realização pessoal que propicie, não pode criar para quem o desempenha prejuízos graves ou uma situação de desigualdade em face dos restantes cidadãos. E, por isso, embora em termos menos extensos do que os respeitantes aos Ministros (muito menor é também a exigência de serviço), a Constituição, o Regimento e a lei conferem aos

Deputados direitos subjetivos” [– posições jurídicas em que está em causa um interesse pessoal da pessoa do titular do órgão, distinto dos interesses da instituição] (v. Autores cits., Constituição Portuguesa Anotada, tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, anot. III ao art. 158.º, p. 484; sobre a diferença face aos conceitos de imunidade e regalia, v. ibidem, anot. I ao art. 157.º, p. 476). Por outro lado, observa MARIA BENEDITA URBANO, relativamente ao conjunto de remunerações abonadas aos Deputados – e que de alguma forma constitui a matriz dos direitos dos titulares de cargos políticos –, que tais remunerações revestem um carácter misto de indemnização/compensação e de retribuição em virtude da sua conexão com a função exercida (v. a Autora cit., “A indemnidade parlamentar” in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes, Coimbra Editora, Lisboa, 2004, pp. 359 e ss., em especial, pp. 362 e 370; no mesmo sentido essencial, v. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, ob. cit., anot. IV ao art. 158.º, p. 485). Ou seja, a aludida subjectivização nunca é completa – mesmo a remuneração não é o correspondente exato da retribuição de um trabalhador privado, já que, e ainda que de forma ténue, também desempenha uma certa função de garantia funcional.»

Neste acórdão, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade das normas do artigo 80.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#)⁵, com força obrigatória geral, por violação do princípio da proteção da confiança, ínsito no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição).

Como recordam os proponentes na sua exposição de motivos condicionava-se «o pagamento das subvenções vitalícias à condição de recursos», o que punha em causa a origem da SMV, bem como a segurança jurídica e a confiança na ordem jurídica.

Quanto ao limite que os proponentes pretendem introduzir, verifica-se que, na verdade, a medida constitui uma alteração ao regime legal da SMV transitoriamente em vigor, porquanto a acumulação da SMV com outra pensão ou reforma, deixará de ter como

⁵ A norma foi introduzida pela primeira vez no âmbito do Orçamento do Estado para 2011, na sequência do Programa de Ajustamento económico e Financeiro 2011/2014, acompanhando os sacrifícios pedidos aos cidadãos por força das medidas de contenção orçamental, e reiterada no Orçamento de Estado para 2015, já tendo cessado o Programa.

limite a «remuneração base de um ministro» - conforme instituído pela Lei n.º 26/95, de 18 de agosto -, para o seu limite passar a ser «o vencimento do cargo que lhe deu origem».

A alteração proposta representa a substituição de um critério— a «remuneração base de um ministro», pelo critério do «vencimento do cargo que lhe deu origem», composto pelos conceitos de «vencimento» e «cargo que lhe deu origem».

Finalmente, refira-se que a proposta representa uma alteração a um regime transitório em vigor, cujo tempo de vigência se limitava «Aos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso (em 2005), preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelos artigos anteriores» os quais continuavam a beneficiar «para todos os efeitos, daqueles regimes legais» (revogados).

Deste modo, os efeitos da iniciativa, em caso de aprovação, produzir-se-ão, no futuro, na esfera de todos os beneficiários que adquiriram o direito à acumulação na vigência da lei revogada (lei antiga), ou no decurso do seu regime transitório (lei nova).

Quanto à segunda medida da iniciativa, o proponente concretiza que o que pretende é «criar um mecanismo que impeça a atribuição, em muitos casos de autoatribuição, de remunerações adicionais, prémios ou a criação de regimes especiais, designadamente no que se relaciona com regalias por cessação de funções, reformas ou aposentações, de forma absolutamente discricionária.»

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)⁶ e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)⁷ (Regimento), que

⁶ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁷ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Definindo concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, a iniciativa em questão suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, que estabelece que «não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados».

Com efeito, o artigo 2.º do presente projeto de lei, ao estabelecer um novo limite à acumulação de subvenção vitalícia decorrente do exercício de cargo político com qualquer reforma ou pensão de entre as referidas no artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, e desde que aplicável às acumulações existentes (o que não é totalmente líquido, tendo em conta a ausência de uma norma nesse sentido e considerando o disposto no artigo 12.º do Código Civil), poderá, pese embora não se tratar do fim da acumulação, pôr ainda assim em causa o princípio do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição, na sua dimensão de confiança e segurança jurídicas, uma vez que se trata de uma alteração de normas em cuja continuidade os cidadãos tenham depositado expectativas legítimas quanto à garantia de estabilidade jurídica e de certeza e previsibilidade dos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos.

Neste sentido, refere-se no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 188/2009](#) que «A garantia de segurança jurídica inerente ao Estado de direito corresponde, numa vertente subjetiva, a uma ideia de proteção da confiança dos particulares relativamente à continuidade da ordem jurídica. Nesse sentido, o princípio da segurança jurídica vale

em todas as áreas da atuação estadual, traduzindo-se em exigências que são dirigidas à Administração, ao poder judicial e, especialmente, ao legislador».

De igual forma, o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 3/2016](#), manteve e remeteu para a jurisprudência anterior a tutela da confiança e segurança jurídicas. Com efeito, e referindo-se à verificação de requisitos⁸ para a consideração daqueles princípios em função da natureza desde tipo de prestação, o Tribunal Constitucional refere que «o que sucede é que o comportamento do legislador ao longo do tempo – tornando embora mais exigentes as condições de atribuição da subvenção e reduzindo o seu montante – nunca pôs em causa a sua peculiar natureza, supra clarificada. Ora, a confiança dos beneficiários assentava precisamente neste aspeto: que o Estado manteria transitoriamente em vigor, para os beneficiários da prestação, um regime legal compatível com a sua natureza. Esta compatibilidade impunha que o Estado não desacomodasse a posição de quantos tivessem feito opções de vida com base na expectativa, não de que o regime das subvenções se manteria perpetuamente inalterado, mas de que, sendo modificado e, mesmo, restringido, não deixaria, a quem dele beneficiasse e enquanto durasse (e, por força da transitoriedade da vida humana, não durará muito), de respeitar a natureza específica daquelas (...) No que respeita ao segundo requisito – que exige que as expectativas criadas sejam legítimas, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional –, parece suficiente recordar que, como se disse já, é a própria CRP que, no seu artigo 117.º, n.º 2, remete para a lei a determinação dos direitos, regalias e imunidades dos titulares e cargos políticos, assim legitimando as expectativas destes. E, quanto ao terceiro requisito – que reclama que o cidadão tenha orientado a sua vida e feito opções decisivas, com base em expectativas de manutenção de um determinado regime jurídico –, também já dissemos noutro ponto que foi exatamente para isso que as subvenções foram criadas:

⁸ (1) Refere o TC no referido acórdão: «Decorre da jurisprudência constante e reiterada do Tribunal Constitucional que se deve considerar existente uma situação de confiança constitucionalmente tutelada tão-só nos casos em que se verifiquem cumulativamente três requisitos: (i) que as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa tenham sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos; (ii) que tais expectativas sejam legítimas, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional; por último (iii), que o cidadão tenha orientado a sua vida e feito opções decisivas, precisamente, com base em expectativas de manutenção de um determinado regime jurídico.»

para criar espaços de escolha para aqueles que abraçavam a causa pública, tranquilizando-os quanto ao seu futuro.»

Refira-se ainda, a este propósito, a opinião do Professor Jorge Reis Novais, quando assinala que «os particulares têm, não apenas o direito a saber com o que podem legitimamente contar por parte do Estado, como, também, o direito a não verem frustradas as expectativas que legitimamente formaram quanto à permanência de um dado quadro ou curso legislativo, desde que essas expectativas sejam legítimas, haja indícios consistentes de que, de algum modo, elas tenham sido estimuladas, geradas ou toleradas por comportamentos do próprio Estado e os particulares não possam ou devam, razoavelmente, esperar alterações radicais no curso do desenvolvimento legislativo normal».⁹

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 11 de outubro de 2023, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 17 de outubro foi admitido, baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a) por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em sessão plenária a 18 de outubro.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)¹⁰ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Limita a acumulação de subvenções e elimina regimes especiais de aposentação dos titulares de cargos políticos e equiparados» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do

⁹ Cfr. Jorge Reis Novais, Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa, Coimbra, 2004, pág. 263

¹⁰ Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

O projeto de lei em análise não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas «entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O artigo 13.º da Constituição, consagra o princípio da igualdade como um direito fundamental, sob o desiderato de que «Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei».

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

O diploma base que disciplina o regime do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos é a Lei n.º 4/85, de 9 de abril (retificada pela Declaração de 28 de junho de 1985), com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, 26/95, de 18 de agosto, 3/2001, de 23 de fevereiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março), 52-A/2005, de 10 de outubro, 30/2008, de 10 de julho, e 44/2019, de 21 de junho.

A partir de 1 de agosto de 2008, o disposto relativamente aos Ministros da República na Lei n.º 4/85, de 9 de abril, foi revogado pela Lei n.º 30/2008 de 10 de julho (Estatuto do Representante da República nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira).

A Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, veio alterar o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais. Este diploma foi alterado pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 83-C/2013, de 31 de dezembro.

O artigo 8.º, da Lei n.º 52-A/2005, regula o regime transitório relativo à acumulação de pensões: «Aos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelos artigos anteriores são aplicáveis, para todos os efeitos, aqueles regimes legais, computando-se, nas regras de cálculo, apenas o número de anos de exercício efetivo de funções verificado à data da entrada em vigor da presente lei, independentemente da data do requerimento e sem prejuízo dos limites máximos até aqui vigentes».

Para efeitos da legislação em análise são considerados titulares de cargos políticos: os Deputados à Assembleia da República; os membros do Governo; os representantes da República; o Provedor de Justiça; os eleitos locais em regime de tempo inteiro; os deputados ao Parlamento Europeu; e os juizes do Tribunal Constitucional que não sejam magistrados de carreira (artigo 10.º).

A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 69/2020, de 9 de novembro, 58/2021, de 18 de agosto, e 4/2022, de 6 de janeiro, regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.

O Acórdão n.º 415/2011, de 3 de novembro, do Tribunal Constitucional «Não julga inconstitucional a dimensão normativa reportada aos artigos 8.º e 9.º, n.º 1, da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, nos termos da qual, mantendo-se em vigor a regra de proibição de acumulação de pensões antecipadas com remunerações por cargos públicos, constante do artigo 18.º-A do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, na redação anterior à introduzida pela referida lei, é de afastar a aplicação do novo regime previsto na Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, designadamente o novo regime de cumulação de pensões previsto no seu artigo 9.º, n.º

1, aos eleitos locais que tenham beneficiado do regime especial de aposentação previsto no artigo 18.º do referido Estatuto».

Por sua vez, o Acórdão de 13/02/2020, do Tribunal Central Administrativo Sul, conclui que «os eleitos locais em regime de meio tempo não se encontram abrangidos pelo disposto no artigo 9.º da Lei nº 52-A/2005, na redação dada pelo artigo 78.º da Lei nº 83-C/2013, de 31/12, não estando impedidos de cumular a pensão de aposentação com a remuneração correspondente ao cargo político desempenhado».

No sítio da Caixa Geral de Aposentações (CGA) está disponível um documento sob o título de “Exercício de funções públicas e de cargos políticos por pensionistas e titulares de subvenções mensais vitalícias”, onde se diz que «Desde 1 de fevereiro de 2019, o exercício, devidamente autorizado, de atividade profissional remunerada no setor público passou a permitir a acumulação, com a remuneração que legalmente competir ao desempenho do cargo, da parcela da pensão de aposentação ou equiparada que exceder aquela remuneração. O desempenho da referida atividade profissional no setor público continua, porém, a determinar a suspensão obrigatória de subvenção mensal vitalícia, nos mesmos termos em que tal sucede por efeito do exercício de cargo político. A pensão de aposentação ou equiparada continua, também, a ser obrigatoriamente suspensa caso o seu titular venha a exercer cargo político».

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**
Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

[A Ley 3/2015, de 30 de marzo](#)¹¹, regula o exercício dos altos cargos da Administração Central do Estado.

¹¹ Texto consolidado retirado do portal legislativo <https://www.boe.es/>. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 26/10/2023.

São considerados altos cargos, para efeitos da aplicação da lei, os elencados no n.º 2 do [artículo 1.](#), a saber: a) os membros do Governo e os Secretários de Estado; b) os Subsecretários e equiparados; os Secretários-Gerais, os representantes do Governo nas Comunidades Autónomas, em Ceuta e em Melilla, os representantes do Governo nas entidades de Direito Público, os chefes de missão diplomática permanente e os chefes de representação permanente nas organizações internacionais; c) os Secretários-Gerais Técnicos, os Diretores Gerais da Administração Central do Estado e equiparados; d) Os Presidentes, os Vice-Presidentes, os Diretores Gerais, os Diretores Executivos e equiparados em entidades do sector público estatal, administrativo, fundacional ou empresarial, vinculadas ou dependentes da Administração Geral do Estado, que tenham o estatuto de quadros superiores e cuja nomeação seja feita por decisão do Conselho de Ministros ou pelos seus próprios órgãos de governo e, em qualquer caso, os Presidentes e Diretores com o grau de Diretor-Geral das Entidades Gestoras e Serviços Comuns da Segurança Social; os Presidentes e Diretores das Agências do Estado, os Presidentes e Diretores das Autoridades Portuárias e o Presidente e o Secretário-Geral do Conselho Económico e Social; e) o Presidente, o Vice-presidente e os restantes membros do Conselho da *Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia*, o Presidente do *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, o Presidente da *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, o Presidente, o Vice-presidente e os vogais do *Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores*, o Presidente, os Conselheiros e o Secretário-Geral do *Consejo de Seguridad Nuclear*, bem como o Presidente e os membros dos órgãos diretores de qualquer outra entidade reguladora ou de supervisão; f) os Diretores, Diretores Executivos, Secretários-Gerais ou equivalentes das entidades reguladoras ou de supervisão; g) os titulares de qualquer outro cargo no setor público estatal, independentemente da sua denominação, cuja nomeação tenha sido efetuada pelo Conselho de Ministros, com a exceção dos Subdiretores Gerais ou equiparados.

O [artículo 5](#) dispõe sobre a proteção social dos nomeados para os altos cargos políticos definidos nos termos do [artículo 1.2](#), segundo o qual, o regime de proteção social pelo qual estão abrangidos, consoante fossem ou não, previamente à sua nomeação, funcionários públicos. De acordo com o n.º 3, o exercício de um alto cargo não concede ao seu titular direito a receber uma pensão ou um complemento de pensão, em acréscimo aos que se preveem no sistema de Segurança Social e no das *clases*

*pasivas*¹², sendo que o limite máximo das pensões a receber pelos altos cargos está sujeito aos mesmos limites previstos para as pensões públicas.

No [artículo 6](#) prevê-se a possibilidade de ser concedida, aos titulares de altos cargos públicos, uma compensação pelo fim do mandato. Esta compensação materializa-se no pagamento de um valor mensal por um período máximo de dois anos e desde que se mantenham as condições que fundamentaram a sua concessão, situação que deverá ser supervisionada pela [Oficina de Conflictos de Intereses](#)¹³.

De acordo com o [artículo 7.](#), o recebimento das pensões indemnizatórias, prestações compensatórias ou qualquer outro valor económico que venha a ser recebido com fundamento na cessação de funções como titular de cargo ou posto no setor público, é incompatível, entre outros, com qualquer retribuição paga no âmbito do orçamento das Administrações Públicas, bem como com o recebimento de pensão de reforma decorrente de funções de funcionário público ou de qualquer regime obrigatório de Segurança Social público. A opção, do titular cessante do cargo público, pelo recebimento de pensões indemnizatórias, prestações compensatórias ou qualquer outro valor económico que venha a ser recebido com fundamento na cessação de funções, implica a proibição do exercício público ou privado de atividade profissional, ainda que renuncie à retribuição. Por seu lado, a opção pelo desempenho de uma atividade pública ou privada remunerada ou pela pensão de reforma implica a renúncia ao recebimento daqueles primeiros valores.

Cumprе igualmente fazer referência à *Ley General de la Seguridad Social*, aprovada pelo [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#)¹⁴.

O [artículo 213](#) estabelece que, sem prejuízo das ressalvas legais, o usufruto da pensão de reforma é, por princípio, incompatível com o desenvolvimento de atividade profissional pelo pensionista. Contudo, a norma permite a compatibilização entre o recebimento de pensão e de vencimento de trabalho a tempo parcial, situação na qual

¹² Regime aplicável a alguns funcionários públicos e aos militares de carreira, conforme melhor explicitado na [informação disponível](#) no portal do *Ministerio de Trabajo y Economía Social*, e cujo regime vem prevista na *Ley de Clases Pasivas del Estado*, aprovada pelo [Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril](#).

¹³ A [Oficina de Conflictos de Intereses](#) é uma entidade que, sob a tutela *Ministerio de Hacienda y Función Pública*, atua com plena autonomia funcional no exercício das competências previstas no n.º 4 do [artículo 19](#). Ver igualmente, a este respeito, o que se estabelece no [artículo 23](#), relativo à avaliação da situação patrimonial dos titulares altos cargos no término do seu mandato.

¹⁴ Texto consolidado.

o valor da pensão deverá ser reduzido de forma proporcional em relação à remuneração recebida por um trabalhador a tempo inteiro. Esta possibilidade está, contudo, vedada:

1. Aos funcionários públicos cujos cargos estejam previstos no [artículo 1.1](#) da [Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas](#)¹⁵, onde se incluem os membros eleitos das Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas e das Autoridades Locais, os altos cargos e o restante pessoal dos órgãos constitucionais e de todas as Administrações Públicas. Nestes casos, o recebimento da pensão a que o titular do cargo tenha direito fica suspenso pelo tempo que durar o desempenho de tais funções, sem prejuízo das revalorizações devidas;
2. Aos titulares de altos cargos a que se refere o [artículo 1](#) de la [Ley 3/2015, de 30 de mayo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado](#)¹⁶.

Não obstante o suprarreferido, o recebimento da pensão da reforma pode ser acumulado com valores que o reformado receba pela realização de trabalhos por conta própria, desde que o valor anual recebido não ultrapasse o correspondente ao valor de salário mínimo anual.

FRANÇA

Esta matéria é regulada, para os contratos de trabalho, no [Code de la sécurité sociale](#)¹⁷, em concreto, nos [articles L161-22 a L161-22-2](#) e nos [articles D161-2-5 a D161-2-24-7](#). Para serviço público, vigora o disposto nos [articles L84 a L86-1](#) e [article R92](#) do [Code des pensions civiles et militaires de retraite](#).

¹⁵ Texto consolidado.

¹⁶ No mesmo sentido, ver o [artículo 33](#) da [Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado](#).

¹⁷ Texto consolidado retirado do portal legislativo [Légifrance - Le service public de la diffusion du droit \(legifrance.gouv.fr\)](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 26/10/2023.

As regras de acumulação de atividade profissional e reforma variam consoante tenha sido admitido à reforma antes de 1 de setembro de 2023 ou depois desta data e se beneficie ou não de uma pensão de reforma integral¹⁸.

Em termos gerais, admite-se a acumulação da pensão de reforma total ou parcial com a remuneração resultante de atividade profissional, a qual não confere, ao trabalhador reformado, novos direitos previdenciais, nem pode ultrapassar um determinado valor, consoante se trate do regime de pensões previsto para setor privado ou para o setor público.

Conforme [informação disponível](#) no portal da *Assemblée nationale*, as regras do serviço público passaram, desde a reforma levada a cabo pelo *Bureau de l'Assemblée nationale* e que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018, a aplicar-se aos Deputados.

Sem prejuízo, refira-se que os Deputados são obrigatoriamente inscritos do *fonds de sécurité sociale* da *Assemblée nationale*, um regime especial criado pelo *Bureau de l'Assemblée nationale* em 1948, e cujo regime está vertido no [Règlement de la Caisse de Pensions des Députés et des Anciens Députés](#)¹⁹.

De acordo com o *article 49*, as pensões dos ex-Deputados são cumulativas com quaisquer rendimentos, observadas as disposições aplicáveis a tais rendimentos e as incompatibilidades previstas no regulamento.

O *article 50* estabelece que o pagamento da pensão de um ex-Deputado suspende-se, entre outros, se este assumir um novo mandato junto da *Assemblée nationale*, junto do Parlamento Europeu ou assumir um cargo como membro do Governo, no período de execução desses mandatos.

Por seu lado, admite-se, no *article 51*, a acumulação de pensões com origem nos vários fundos das Assembleias previstas na Constituição que sejam dotadas de um fundo de pensões próprio, com os limites máximos previstos no *article 21* e cujo valor depende do ano de referência a ter em conta para pagamento da pensão.

¹⁸ Ver, a este propósito, a informação disponível sobre a matéria, para os titulares de [contrato de trabalho](#) e para os [funcionários públicos](#), no portal oficial da administração francesa, [Accueil Particuliers | Service-public.fr](#).

¹⁹ Disponível no portal da *Assemblée nationale* ([Assemblée nationale ~ Les députés, le vote de la loi, le Parlement français \(assemblee-nationale.fr\)](#)).

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Não foram localizadas iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica à da iniciativa objeto desta nota técnica.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Recentemente, a Assembleia da República pronunciou-se sobre matéria idêntica no âmbito do [Projeto de Lei n.º 69/XV/1.ª \(CH\)](#) - ***Determina o fim da possibilidade de acumulação de pensões por parte dos titulares de cargos públicos e políticos delas beneficiários***, tendo esta iniciativa legislativa sido rejeitada na generalidade, em 20/10/2023, com os votos contra do PS, PSD, e IL, a abstenção do PCP, PAN e L, e os votos a favor do CH e BE.

Em 6 de outubro de 2004 deu entrada o [Projeto de Lei n.º 499/IX/3.ª \(BE\)](#) - *Suprime regimes especiais de aposentação para gestores públicos e equiparados e titulares de cargos políticos*, que caducou com o fim antecipado da legislatura, declarada pela dissolução da Assembleia da República, em 22 de dezembro de 2004.

A iniciativa foi retomada em 2005 com o [Projeto de Lei n.º 95/X/1.ª](#) - *Suprime regimes especiais de aposentação para gestores públicos e equiparados e titulares de cargos políticos*, tendo sido rejeitada – tal como iniciativa idêntica do PCP, o [Projeto de Lei n.º 121/X/1.ª](#) - *Revoga as subvenções, proíbe a acumulação de pensões e elimina os regimes especiais de aposentação dos titulares de cargos políticos e equiparados* -, com os votos do PS e PSD, e abstenção do CDS.

Apenas a [Proposta de Lei n.º 18/X/1.ª \(GOV\)](#) ²⁰- *Altera o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos das autarquias locais*, foi aprovada (apresentava

²⁰ O Governo do PS, era então liderado por José Socrates.

como alternativa à revogação das subvenções e à sua proibição com a acumulação de pensões, apenas pôr fim à atribuição de novas subvenções, mas manteve as subvenções já em pagamento e garantiu a aplicação do regime aos beneficiários que, à data, cumprissem os critérios de atribuição). A iniciativa deu origem à já referida Lei n.º 52-A/2005.

Sobre esta matéria há ainda a referir a [Petição n.º 83/IX/2](#) - *Requerem que os titulares dos cargos políticos ou equiparados só possam usufruir da subvenção mensal vitalícia conferida pela Lei n.º 4/85, de 8 de Abril, quando perfizerem cumulativamente 60 anos de idade e 36 anos de serviço efetivo e que não seja majorado ou bonificado o tempo de serviço prestado pelos Eleitos Locais, os Governadores e Vice-Governadores Cívicos e os Presidentes e Vogais das Juntas de Freguesia, passando estes a poderem aposentar-se apenas quando perfizerem cumulativamente 60 anos de idade e 36 anos de serviço efetivo*, que deu entrada na Assembleia da República em 30 de abril de 2004, **com 37 025 subscritores**, e foi debatida em Plenário no dia 2 de dezembro de 2005.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ **Consultas facultativas**

Foram efetuadas as seguintes consultas pela CTED, em 26 de outubro de 2023:

- Conselho Superior da Magistratura
- Conselho Superior do Ministério Público
- Mecanismo Nacional Anticorrupção
- Ordem dos Advogados.

Das consultas efetuadas, apenas se pronunciou sobre a matéria a Ordem dos Advogados, tendo a iniciativa merecido parecer desfavorável da sua parte. Entende que «o proposto artigo 2º poderá contender com o princípio da confiança e o artigo 3º embate no artigo 117.º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa». Remetemos para o [Parecer da Ordem dos Advogados - P JL 946/XV/1ª \(PCP\)](#), para consulta da fundamentação da parte conclusiva do parecer.

Projeto de Lei n.º 946/XV/2ª (PCP)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

Caso sejam enviados outros pareceres, os mesmos serão disponibilizados na [página](#) da iniciativa.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira – História breve da inconstitucionalidade das subvenções partidárias regionais pós-legalizadas ou o eventual triunfo do facto consumado. In **Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Joaquim de Sousa Ribeiro**. Coimbra : Almedina, 2019. ISBN 978-972-40-8126-7. Vol. 2, p. 37-118. Cota : 12.06.4 – 236/2022

Resumo: O assunto em apreço é analisado neste artigo e, de acordo com a autora, «a história da questão objeto deste estudo merece ficar registada, desde logo pelo seu carácter insólito, mas sobretudo por constituir um exemplo de total discrepância entre órgãos de controlo da constitucionalidade e legalidade, como o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, por um lado, e os legisladores nacional e regionais, por outro. Questão apreciada inúmeras vezes, a diversos títulos processuais, e objeto de várias alterações legislativas, ao longo dos anos, desembocou numa situação de prevalência de solução inconstitucional, sem que se afigure quem queira/possa ultrapassar uma situação contrária a uma doutrina constitucional que se foi afirmando e radicando no tempo, atravessando diversas formações na composição do órgão judicial supremo em matéria de constitucionalidade e ancorando-se em enquadramentos legislativos diversos.»

RODRIGUES, Taís Palú – **Direito ou regalia? [Em linha] : uma análise comparada entre Brasil e Portugal sobre as garantias concedidas aos três poderes**. Porto: ed. autor, 2022. [Consult. 23 out. 2023]. Disponível em WWW:<URL: http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/4185/1/exemplar_2637.pdf>.

Resumo: Nesta dissertação de Mestrado, em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada no Departamento de Direito da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Daniela Serra Castilhos, a autora pretendeu «descrever e classificar os direitos

concedidos aos membros do Poder Legislativo, Judiciário e Executivo, apresentando uma análise comparativa entre Brasil e Portugal.» Ao classificá-los, a autora procurou distinguir «quais garantias são indispensáveis ao exercício da função de cada órgão, tomando como base os princípios constitucionais da boa administração pública e o interesse coletivo», tendo chegado à conclusão que alguns desses direitos ou regalias «se mostram desnecessárias e dispendiosas aos cofres públicos, e acabam sendo financiadas pelo governo, pois não há uma fiscalização eficiente e tão pouco transparência nos gastos, aumentando ainda mais o fosso de desigualdade de direitos entre administradores e administrados, ao qual faz-se crer que estes últimos sustentam as classes mais privilegiadas dos países estudados.»