



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

PROJETO DE LEI n.º 411/XIV/1ª (CH) - Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho que “Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, alterando o artigo 10º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Deputado único do Partido Chega tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 411/XIV/1ª (CH) - *Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho que “Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, alterando o artigo 10º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam.* A alteração assim proposta à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

e altos cargos públicos, visa alterar o regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania e aos titulares de cargos políticos após a cessação de funções, alargando o âmbito das limitações existentes, bem como o período da sua duração.

A iniciativa, que deu entrada no dia 28 de maio de 2020, após ser admitida no dia 3 de junho, baixou nesse dia na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, posteriormente alterado em 16 de junho, estabelecendo a conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a). Ambas as Comissões designaram o Deputado Francisco Oliveira relator do parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.^a (CH)¹.

Foram solicitados pareceres, em 18 de junho de 2020, ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público. O parecer do Conselho Superior da Magistratura, datado de 21 de julho, bem como o parecer do Conselho Superior do Ministério Público, que ainda não entrada até à presente data, são disponibilizados na página da iniciativa².

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.^a (CH) tem como objeto a alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, no que concerne ao regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania e aos titulares de cargos políticos após a cessação de funções, alargando o âmbito das limitações existentes, bem como o período da sua duração.

De acordo com a nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República, entre as razões advogadas para apresentação do projeto de lei em análise, o

¹ O presente parecer, tendo em conta a identidade de matéria e autor, é, em quase toda a sua extensão, coincidente com o relatório aprovado na Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, e posteriormente enviado a esta 1.^a Comissão.

² Consultável em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44949>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

proponente sublinha a necessidade de reforçar o descomprometimento e a independência no exercício de funções em órgãos de soberania e em cargos políticos, assim como salvaguardar os interesses das instituições públicas e privadas, evitando “jogos de interesses” que possam viciar os procedimentos entre o Estado e aquelas entidades, apelando a uma maior transparência nesta matéria.

Neste seguimento, o subscritor da iniciativa vem propor a imposição do que designa por um “período de nojo” de 8 anos, até que os referidos titulares possam exercer funções, remuneradas ou não remuneradas, em quaisquer instituições tuteladas pelo Governo. Já no que respeita a instituições com as quais, enquanto titulares de pastas governamentais, tenham estabelecido qualquer negociação, os titulares de cargos políticos ficarão, por via desta iniciativa, impedidos de exercer funções de forma vitalícia.

Com o propósito acima descrito, na iniciativa legislativa *sub judice* alvitra-se a seguinte solução normativa relativamente ao artigo 10.º da mencionada Lei n.º 52/2019:

“Artigo 10.º

Regime aplicável após cessação de funções

1 – Os titulares de órgãos de soberania e titulares de cargos políticos não podem exercer quaisquer cargos ou funções, remuneradas ou não remuneradas, em quaisquer instituições tuteladas pelo Governo sem que previamente seja cumprido um período de nojo de 8 anos.

2 – Exceptua-se do disposto no número anterior o regresso à empresa ou actividade exercida à data da investidura no cargo, exceptuando nos casos em que o titular de cargo político tenha tutelado ou exercido alguma forma de controlo directo, ou indirecto sobre a instituição em causa

3 – Os titulares e ex-titulares de órgãos de soberania ou cargos políticos, estão vitaliciamente impedidos de exercer quaisquer cargos ou funções, remunerados ou não remunerados, em quaisquer instituições com as quais, enquanto titulares das pastas governamentais em questão, tenham estabelecido qualquer negociação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

4 – Os titulares referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º não podem exercer funções nas entidades adquirentes ou concessionárias nos oito anos posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção.

5 – Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de oito anos contado a partir da data da cessação do mandato, quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa.

6 - Exceptuam-se do disposto no número anterior o exercício de funções:

a) [...];

b) (...);

c) Decorrentes de regresso a carreira anterior, sem prejuízo do disposto no ponto 2

d) [...];

e) [...]

Em síntese, a presente iniciativa altera os atuais n.ºs 1 e 2, introduz um novo n.º 3, e modifica pontualmente os atuais n.ºs 3, 4 e 5 que passam, respetivamente, a 4, 5 e 6.

A iniciativa legislativa em apreço contém três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo que altera o artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e o último que determina o início de vigência da lei a aprovar no dia seguinte ao da sua publicação.

I. c) Enquadramento constitucional e legal

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do Partido Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da CRP e do artigo 119.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa legislativa.

Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da CRP e b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR. É subscrita por um Deputado, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

No tocante ao cumprimento da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, comumente designada como lei formulário, apenas se refere na Nota Técnica que embora o título da presente iniciativa traduza o seu objeto mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, em caso de aprovação, poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal³.

Cumprida a análise do enquadramento constitucional e regimental, cumpre considerar o diploma cuja alteração o subscritor preconiza, com a apresentação do Projeto de Lei n.º 411/XIV/1^a. A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, entrou em vigor no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República, tendo revogado, designadamente, a Lei n.º 4/83, de 2 de abril, relativa ao controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos, e a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, que estabelecia o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e cargos públicos. As iniciativas que deram origem àquele diploma foram objeto de análise na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, podendo ser consultadas as respetivas atas. Em votação final global realizada em 7 de junho de 2019, as mencionadas iniciativas

³ Sugerindo-se a seguinte alteração: "Alarga o regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos".



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

foram aprovadas com os votos a favor de todos os Grupos Parlamentares e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, a abstenção de um Deputado do PS e do PAN e os votos contra do CDS-PP.

Refira-se que nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, são cargos políticos:

- O Presidente da República;
- O Presidente da Assembleia da República;
- O Primeiro-Ministro;
- Os Deputados à Assembleia da República;
- Os membros do Governo;
- O Representante da República nas Regiões Autónomas;
- Os membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;
- Os Deputados ao Parlamento Europeu;
- Os membros dos órgãos executivos do poder local;
- Os membros dos órgãos executivos das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais.

E, de acordo com o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, são considerados titulares de altos cargos públicos:

- Gestores públicos e membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos, que exerçam funções executivas;
- Titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este;
- Membros de órgãos de gestão das empresas que integram os sectores empresarial regional ou local;
- Membros de órgãos diretivos dos institutos públicos;
- Membros do conselho de administração de entidade administrativa independente;
- Titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e do 2.º grau, e equiparados, e dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, quando existam.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º, único artigo cuja alteração se visa, estabelecem as regras a aplicar após a cessação de funções prevendo que, com exceção do regresso à empresa ou atividade exercida à data da investidura no cargo, os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do respetivo mandato, funções em empresas privadas que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado e que, no período daquele mandato, tenham sido objeto de operações de privatização, tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual, ou relativamente às quais se tenha verificado uma intervenção direta do titular de cargo político.

Já os representantes ou consultores mandatados pelos governos da República e regionais, em processos de concessão ou alienação de ativos públicos, não podem exercer funções nas entidades adquirentes ou concessionárias, nos três anos posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção (n.º 3 do artigo 10.º). Também os titulares de cargos políticos de natureza executiva, não podem exercer, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do mandato, quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa, com exceção dos cargos exercidos nas instituições da União Europeia, nas organizações do sistema das Nações Unidas, decorrentes de regresso a carreira anterior, em caso de ingresso por concurso e em caso de indicação pelo Estado Português ou em sua representação (n.ºs 4 e 5 do artigo 10.º).

Da análise do conteúdo de algumas propostas do presente projeto Lei, e em particular das alterações ao n.º 2, à introdução do novo n.º 3, e à nova redação da alínea c), do n.º 6, do artigo 10.º, da Lei 52/2019 de 31 de Julho, pode resultar o desrespeito de direitos, liberdades e garantias plasmados da lei fundamental, e que por essa razão ferem parcialmente de inconstitucionalidade a iniciativa em apreço.

Na verdade, a eventual consignação de um impedimento vitalício colide com princípios constitucionais, desde logo com o previsto no n.º 2 do artigo 50.º da Constituição onde se estabelece “que ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos”, conjugado com o art.º n.º 18, n.º 2 que refere: “A Lei só pode restringir os Direitos, Liberdades e Garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

Relativamente ao art.º 50 referem Gomes Canotilho e Vital Moreira que “O preceito do n.º 2 — direito de não ser prejudicado pelo exercício de cargos públicos — constitui uma garantia essencial dos direitos políticos, pondo os cidadãos a coberto de prejuízos ou discriminações profissionais que lhes vedassem ou tornassem arriscado o exercício de direitos políticos (incluindo o desempenho de cargos públicos)”⁴.

Do mesmo modo, e ainda que por analogia, são claras as normas constitucionais que impedem penas ou medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida, conforme o disposto no n.º 1, do artigo 30.º, do CRP.

O prosseguimento do processo legislativo, bem como as possíveis alterações que poderá sofrer em sede de especialidade, caso venha a ser aprovado, devem ter em consideração estas manifestas dificuldades de respeito pela Constituição.

Sobre matéria conexas encontram-se pendentes na presente legislatura:

- O Projeto de Lei n.º 365/XIV/1.ª (PAN) - Altera as regras de nomeação do Governador e os demais membros do conselho de administração do Banco de Portugal (Oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro);
- O Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.ª (PEV) - Regime de nomeação e destituição dos membros do conselho de administração das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (Segunda alteração à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto).

⁴ J. J. Gomes Canotilho Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I (anotação ao artigo 50.º); Coimbra Editora, 2004.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Ambas as iniciativas foram aprovadas na generalidade, na reunião plenária do dia 9 de junho de 2020.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O relator signatário do presente relatório reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.ª do Chega, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Deputado único do Partido Chega apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 411/XIV/1ª (CH) - *Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho que “Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, alterando o artigo 10º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam;*
2. A iniciativa em apreço visa a alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e em concreto o regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania e aos titulares de cargos políticos após a cessação de funções, alargando o âmbito das limitações existentes, bem como o período da sua duração;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3. O projeto de lei apresenta dificuldades parciais no que respeita à sua conformidade constitucional, nomeadamente por colisão com os artigos 50º, n.º 2, 18º n.2 e 30º n.1 da Constituição da República Portuguesa.
4. Não obstante as dúvidas de constitucionalidade suscitadas neste parecer, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que não são impeditivas da discussão e votação em Plenário do Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.ª apresentado pelo Deputado Único Representante do Partido Chega.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se Nota Técnica remetida com o presente relatório e parecer ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 9 de setembro de 2020

O Deputado Relator



(Francisco Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Luís Marques Guedes)

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

PARECER

PROJETO DE LEI n.º 411/XIV/1ª (CH) - Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho que “Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, alterando o artigo 10º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Deputado único do Partido Chega tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 411/XIV/1ª (CH) - *Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho que “Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, alterando o artigo 10º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam.* A alteração assim proposta à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, visa alterar o regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

e aos titulares de cargos políticos após a cessação de funções, alargando o âmbito das limitações existentes, bem como o período da sua duração.

A iniciativa, que deu entrada no dia 28 de maio de 2020, após ser admitida no dia 3 de junho, baixou nesse dia na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, posteriormente alterado em 16 de junho, estabelecendo a conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª). Ambas as Comissões designaram o Deputado Francisco Oliveira autor do Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 411/XIV/1ª (CH).

Foram solicitados Pareceres, em 18 de junho de 2020, ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público, não tendo nenhum deles dado entrada até à presente data.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projeto de Lei n.º 411/XIV/1ª (CH) tem como objeto a alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, no que concerne ao regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania e aos titulares de cargos políticos após a cessação de funções, alargando o âmbito das limitações existentes, bem como o período da sua duração.

De acordo com a nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República, entre as razões advogadas para apresentação do projeto de lei em análise, o proponente sublinha a necessidade de reforçar o descomprometimento e a independência no exercício de funções em órgãos de soberania e em cargos políticos, assim como salvaguardar os interesses das instituições públicas e privadas, evitando “jogos de interesses” que possam viciar os procedimentos entre o Estado e aquelas entidades, apelando a uma maior transparência nesta matéria.

Neste seguimento, o subscritor da iniciativa vem propor a imposição do que designa por um “período de nojo” de 8 anos, até que os referidos titulares possam exercer funções, remuneradas ou não remuneradas, em quaisquer instituições tuteladas pelo

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

Governo. Já no que respeita a instituições com as quais, enquanto titulares de pastas governamentais, tenham estabelecido qualquer negociação, os titulares de cargos políticos ficarão, por via desta iniciativa, impedidos de exercer funções de forma vitalícia.

Com o propósito acima descrito, na iniciativa legislativa *sub judice* alvitra-se a seguinte solução normativa relativamente ao artigo 10.º da mencionada Lei n.º 52/2019:

“Artigo 10.º

Regime aplicável após cessação de funções

1 – Os titulares de órgãos de soberania e titulares de cargos políticos não podem exercer quaisquer cargos ou funções, remuneradas ou não remuneradas, em quaisquer instituições tuteladas pelo Governo sem que previamente seja cumprido um período de nojo de 8 anos.

2 – Exceptua-se do disposto no número anterior o regresso à empresa ou actividade exercida à data da investidura no cargo, exceptuando nos casos em que o titular de cargo político tenha tutelado ou exercido alguma forma de controlo directo, ou indirecto sobre a instituição em causa

3 – Os titulares e ex-titulares de órgãos de soberania ou cargos políticos, estão vitaliciamente impedidos de exercer quaisquer cargos ou funções, remunerados ou não remunerados, em quaisquer instituições com as quais, enquanto titulares das pastas governamentais em questão, tenham estabelecido qualquer negociação.

4 – Os titulares referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º não podem exercer funções nas entidades adquirentes ou concessionárias nos oito anos posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção.

5 – Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de oito anos contado a partir da data da cessação do mandato, quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa.

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

6 - Exceptuam-se do disposto no número anterior o exercício de funções:

a) [...];

b) (...);

c) Decorrentes de regresso a carreira anterior, sem prejuízo do disposto no ponto 2

d) [...];

e) [...]

Em síntese, a presente iniciativa altera os atuais n.ºs 1 e 2, introduz um novo n.º 3, e modifica pontualmente os atuais n.ºs 3, 4 e 5 que passam, respetivamente, a 4, 5 e 6.

A iniciativa legislativa em apreço contém três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo que altera o artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e o último que determina o início de vigência da lei a aprovar no dia seguinte ao da sua publicação.

I. c) Enquadramento constitucional e legal

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do Partido Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da CRP e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa legislativa.

Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da CRP e b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR. É subscrita por um Deputado, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.



COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

No tocante ao cumprimento da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, comumente designada como lei formulário, apenas se refere na Nota Técnica que embora o título da presente iniciativa traduza o seu objeto mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, em caso de aprovação, poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal¹.

Cumprida a análise do enquadramento constitucional e regimental, cumpre considerar o diploma cuja alteração o subscritor preconiza, com a apresentação do Projeto de Lei n.º 411/XIV/1ª. A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, entrou em vigor no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República, tendo revogado, designadamente, a Lei n.º 4/83, de 2 de abril, relativa ao controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos, e a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, que estabelecia o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e cargos públicos. As iniciativas que deram origem àquele diploma foram objeto de análise na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, podendo ser consultadas as respetivas atas. Em votação final global realizada em 7 de junho de 2019, as mencionadas iniciativas foram aprovadas com os votos a favor de todos os Grupos Parlamentares e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, a abstenção de um Deputado do PS e do PAN e os votos contra do CDS-PP.

Refira-se que nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, são cargos políticos:

- O Presidente da República;
- O Presidente da Assembleia da República;
- O Primeiro-Ministro;
- Os Deputados à Assembleia da República;
- Os membros do Governo;
- O Representante da República nas Regiões Autónomas;
- Os membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;
- Os Deputados ao Parlamento Europeu;

¹ Sugerindo-se a seguinte alteração: “Alarga o regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”.

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

- Os membros dos órgãos executivos do poder local;
- Os membros dos órgãos executivos das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais.

E, de acordo com o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, são considerados titulares de altos cargos públicos:

- Gestores públicos e membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos, que exerçam funções executivas;
- Titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este;
- Membros de órgãos de gestão das empresas que integram os sectores empresarial regional ou local;
- Membros de órgãos diretivos dos institutos públicos;
- Membros do conselho de administração de entidade administrativa independente;
- Titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e do 2.º grau, e equiparados, e dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, quando existam.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º, único artigo cuja alteração se visa, estabelecem as regras a aplicar após a cessação de funções prevendo que, com exceção do regresso à empresa ou atividade exercida à data da investidura no cargo, os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do respetivo mandato, funções em empresas privadas que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado e que, no período daquele mandato, tenham sido objeto de operações de privatização, tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual, ou relativamente às quais se tenha verificado uma intervenção direta do titular de cargo político.

Já os representantes ou consultores mandatados pelos governos da República e regionais, em processos de concessão ou alienação de ativos públicos, não podem exercer funções nas entidades adquirentes ou concessionárias, nos três anos posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção (n.º 3 do artigo 10.º). Também os titulares de cargos políticos de natureza executiva, não podem exercer, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do mandato, quaisquer funções



COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa, com exceção dos cargos exercidos nas instituições da União Europeia, nas organizações do sistema das Nações Unidas, decorrentes de regresso a carreira anterior, em caso de ingresso por concurso e em caso de indicação pelo Estado Português ou em sua representação (n.ºs 4 e 5 do artigo 10.º).

Da análise do conteúdo de algumas propostas do presente projeto Lei, e em particular das alterações ao n.º 2, à introdução do novo n.º 3, e à nova redação da alínea c), do n.º 6, do artigo 10.º, da Lei 52/2019 de 31 de Julho, pode resultar o desrespeito de direitos, liberdades e garantias plasmados da lei fundamental, e que por essa razão ferem parcialmente de inconstitucionalidade a iniciativa em apreço .

Na verdade, a eventual consignação de um impedimento vitalício colide com princípios constitucionais, desde logo com o previsto no n.º 2 do artigo 50.º da Constituição onde se estabelece “que ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos”, conjugado com o art.º n.º 18, n.º2 que refere: “A Lei só pode restringir os Direitos, Liberdades e Garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

Relativamente ao art.º 50 referem Gomes Canotilho e Vital Moreira que “O preceito do n.º 2 — direito de não ser prejudicado pelo exercício de cargos públicos — constitui uma garantia essencial dos direitos políticos, pondo os cidadãos a coberto de prejuízos ou discriminações profissionais que lhes vedassem ou tornassem arriscado o exercício de direitos políticos (incluindo o desempenho de cargos públicos)”².

Do mesmo modo, e ainda que por analogia, são claras as normas constitucionais que impedem penas ou medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade com

² J. J. Gomes Canotilho Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I (anotação ao artigo 50.º); Coimbra Editora, 2004.

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida, conforme o disposto no nº 1, do artigo 30º, do CRP.

O prosseguimento do processo legislativo, bem como as possíveis alterações que poderá sofrer em sede de especialidade, caso venha a ser aprovado, devem ter em consideração estas manifestas dificuldades de respeito pela Constituição.

Sobre matéria conexa encontram-se pendentes na presente legislatura:

- O Projeto de Lei n.º 365/XIV/1.ª (PAN) - Altera as regras de nomeação do Governador e os demais membros do conselho de administração do Banco de Portugal (Oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro);

- O Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.ª (PEV) - Regime de nomeação e destituição dos membros do conselho de administração das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (Segunda alteração à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto).

Ambas as iniciativas foram aprovadas na generalidade, na reunião plenária do dia 9 de junho de 2020.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor signatário do presente Parecer reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.ª do Chega, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Deputado único do Partido Chega apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 411/XIV/1ª (CH) - *Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho que “Aprova o*

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, alterando o artigo 10º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam;

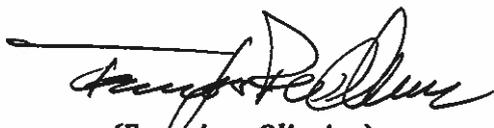
2. A iniciativa em apreço visa a alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e em concreto o regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania e aos titulares de cargos políticos após a cessação de funções, alargando o âmbito das limitações existentes, bem como o período da sua duração.;
3. O projeto de lei apresenta dificuldades parciais no que respeita à sua conformidade constitucional, nomeadamente por colisão com os artigos 50º, n.º 2, 18º n.º 2 e 30º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.
4. O presente Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.ª deve ser remetido à competente Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que deverá considerar as questões de inconstitucionalidade suscitadas.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se Nota Técnica remetida com o presente Parecer ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 7 de julho de 2020

O Autor do Parecer



(Francisco Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Jorge Lacão)

Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.ª (CH)

Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho que “Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, alterando o artigo 10º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam

Data de admissão: 3 de junho de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Maria Leitão e Pedro Braga de Carvalho (DILP), Luís Silva (BIB), Patrícia Pires (DAPLEN) e Vanessa Louro (DAC)

Data: 16 de junho de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O presente projeto de lei visa alterar a [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que *aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos*, no que concerne ao regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania e aos titulares de cargos políticos após a cessação de funções, alargando o âmbito das limitações existentes, bem como o período da sua duração.

Assim, a proposta passa pela imposição do que o proponente apelida de “*período de nojo*” de 8 anos até que os referidos titulares possam exercer funções, remuneradas ou não remuneradas, em quaisquer instituições tuteladas pelo Governo. Já no que respeita a instituições com as quais, enquanto titulares de pastas governamentais, tenham estabelecido qualquer negociação, os titulares de cargos políticos ficarão, por via desta iniciativa, impedidos de exercer funções de forma vitalícia.

Com o propósito acima descrito, a iniciativa legislativa *sub judice* propõe alterar a redação do artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, nos seguintes termos:

| Lei n.º 52/2019, de 31 de julho | Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.ª (CH) |
|---|--|
| <p>Artigo 10.º</p> <p>Regime aplicável após cessação de funções</p> <p>1 - Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do respetivo mandato, funções em empresas privadas que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado e que, no período daquele mandato, tenham sido objeto de operações de privatização, tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de</p> | <p>Artigo 10.º</p> <p>[...]</p> <p>1 – Os titulares de órgãos de soberania e titulares de cargos políticos não podem exercer quaisquer cargos ou funções, remuneradas ou não remuneradas, em quaisquer instituições tuteladas pelo Governo sem que previamente seja cumprido um período de nojo de 8 anos.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual, ou relativamente às quais se tenha verificado uma intervenção direta do titular de cargo político.</p> <p>2 - Exceptua-se do disposto no número anterior o regresso à empresa ou atividade exercida à data da investidura no cargo.</p> <p>3 - Os titulares referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º não podem exercer funções nas entidades adquirentes ou concessionárias nos três anos posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção.</p> <p>4 - Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do mandato, quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa.</p> | <p>2 – Exceptua-se do disposto no número anterior o regresso à empresa ou actividade exercida à data da investidura no cargo, exceptuando nos casos em que o titular de cargo político tenha tutelado ou exercido alguma forma de controlo directo, ou indirecto sobre a instituição em causa.</p> <p>3 – Os titulares e ex-titulares de órgãos de soberania ou cargos políticos, estão vitaliciamente impedidos de exercer quaisquer cargos ou funções, remunerados ou não remunerados, em quaisquer instituições com as quais, enquanto titulares das pastas governamentais em questão, tenham estabelecido qualquer negociação.</p> <p>4 – Os titulares referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º não podem exercer funções nas entidades adquirentes ou concessionárias nos oito anos posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção.</p> <p>5 – Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de oito anos contado a partir da data da cessação do mandato, quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa.</p> |
|---|---|

| | |
|--|---|
| 5 - Excetuam-se do disposto no número anterior o exercício de funções: a) Nas instituições da União Europeia; b) Nas organizações do sistema das Nações Unidas; c) Decorrentes de regresso a carreira anterior; d) Em caso de ingresso por concurso; e) Em caso de indicação pelo Estado Português ou em sua representação. | 6 – (corpo do anterior n.º 5): a) [...]; b) [...]; c) Decorrentes de regresso a carreira anterior, sem prejuízo do disposto no ponto 2; d) [...]; e) [...]. |
|--|---|

Entre as razões advogadas para apresentação do projeto de lei em análise, o proponente sublinha a necessidade de reforçar o descomprometimento e a independência no exercício de funções em órgãos de soberania e em cargos políticos, assim como salvaguardar os interesses das instituições públicas e privadas, evitando “jogos de interesses” que possam viciar os procedimentos entre o Estado e aquelas entidades, apelando a uma maior transparência nesta matéria.

A iniciativa legislativa em apreço contém três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo que altera o artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e o último que determina o início de vigência da lei a aprovar no dia seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O presente projeto de lei visa alterar a [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)¹, diploma que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Promoção e reforço das medidas destinadas a assegurar o aprofundamento da transparência da Assembleia da República perante os cidadãos

¹ [Trabalhos preparatórios](#).

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado vários diplomas que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*.

A [Convenção da Organização das Nações Unidas \(ONU\) contra a Corrupção](#), conhecida por Convenção de Mérida, foi negociada entre 21 de janeiro de 2002 e 1 de outubro de 2003, e veio a ser adotada pela Resolução da Nações Unidas n.º 58/4, de 31 de outubro de 2003, tendo sido aberta à assinatura na cidade de Mérida (México) em dezembro do mesmo ano. Nos termos do seu artigo 1.º, a referida Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos». O artigo 20.º da Convenção dispõe, ainda, que «sem prejuízo da sua Constituição e dos princípios fundamentais do seu sistema jurídico, cada Estado Parte deverá considerar a adoção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infração penal, quando praticado intencionalmente, o enriquecimento ilícito, isto é, o aumento significativo do património de um agente público para o qual ele não consegue apresentar uma justificação razoável face ao seu rendimento legítimo».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)², que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)³, aprovou a constituição de uma [Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate](#), tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções. Na sequência da atividade desta Comissão Eventual foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)⁴, que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi apresentada e aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)⁵, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), que teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Do resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

² Vd. [trabalhos preparatórios](#).

³ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁴ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁵ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)⁶, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)⁷, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)⁸, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)⁹, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)¹⁰, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

Constituição da República Portuguesa

A alínea a) do [artigo 80.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP) estabelece que a organização económico-social assenta, nomeadamente, no princípio da subordinação do poder económico ao poder político democrático. Segundo os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira esta subordinação significa, «essencialmente, fazer prevalecer o poder democraticamente legitimado sobre o poder fáctico proporcionado pela riqueza ou pelas posições de domínio económico. O político, ou seja, a democracia, prevalece sobre o económico, ou seja, sobre a riqueza. É esta a chave de toda a constituição económica»¹¹. No mesmo sentido os Profs. Doutores Jorge

⁶ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁷ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁸ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁹ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁰ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹¹ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág. 957.

Miranda e Rui Medeiros defendem que «esta alínea parte da verificação de que, a par do poder político, existem outros “poderes” de grande porte económico concentrado em organizações de interesses de vária ordem, que, sendo legítimos, não pode, todavia, impedir a realização da democracia económica e social a cargo do poder político democraticamente legitimado»¹².

Já o n.º 2 do [artigo 117.º](#) da CRP¹³ 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.

Esta norma deve ser conjugada com o [artigo 154.º](#) da CRP¹⁴ que vem consagrar a matéria relativa às incompatibilidades e impedimentos. Dispõe este artigo, no seu n.º 1, que os Deputados que forem nomeados membros do Governo não podem exercer o mandato até à cessação destas funções, sendo o preenchimento das vagas que ocorrerem na Assembleia, bem como a sua substituição temporária por motivo relevante, regulados pela lei eleitoral. Acrescentam os n.ºs 2 e 3 que a lei determina as demais incompatibilidades, devendo regular, também, os casos e as condições em que os Deputados carecem de autorização da Assembleia da República para serem jurados, árbitros, peritos ou testemunhas. A densificação desta norma é, assim, remetida para a lei geral.

¹² Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 12.

¹³ A redação atual deste artigo resultou da [Revisão Constitucional de 1997](#) que também o renumerou. A [Lei Constitucional n.º 1/82](#) alterou a epígrafe e aditou o n.º 2, enquanto a [Lei Constitucional n.º 1/89](#) alterou a epígrafe e os n.ºs 2 e 3.

¹⁴ Esta matéria encontrava-se consagrada no artigo 157.º da redação inicial, tendo a atual numeração sido introduzida pela [Lei Constitucional n.º 1/97](#). O texto foi revisto, primeiro pela [Lei Constitucional n.º 1/82](#), que eliminou o n.º 1 originário (passando o anterior n.º 2 a atual n.º 1), e acrescentou o atual n.º 2; e depois pela Lei Constitucional n.º 1/97, que alterou a epígrafe e aditou o n.º 3, que reproduziu com alterações o anterior n.º 1 do artigo 161.º (que foi eliminado).

Segundo os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «as incompatibilidades impedem que o cargo de deputado seja exercido simultaneamente com determinados outros cargos, ocupações ou funções. Não impedem a atribuição do mandato, nem a sua subsistência, apenas proíbem o seu desempenho enquanto a situação de incompatibilidade se mantiver. Quem estiver nunca situação de incompatibilidade não pode exercer o mandato de deputado»¹⁵. «Diferente das incompatibilidades são os impedimentos que se traduzem na proibição dos deputados desempenharem certas funções ou praticarem determinados atos (ex: perito ou árbitro), nomeadamente em processos em que sejam parte o Estado ou outras pessoas coletivas de direito público. Um caso expresso de impedimento (n.º 3) é a proibição de serem jurados, peritos ou testemunhas sem consentimento da Assembleia»¹⁶. De acordo com o seu teor literal, o n.º 3 contém uma proibição – um impedimento -, não sendo lícito ao deputado contrariá-la, salvo quando autorizado pela AR. Tratar-se-ia assim de uma forma de defender a figura do deputado, impedindo-o de se envolver nesses atos judiciais»¹⁷. «O estabelecimento de incompatibilidades e de impedimentos pressupõe, num Estado de direito democrático, um adequado sistema de controlo. Desde logo, um controlo jurídico-político exercido pela própria Assembleia da República através da comissão parlamentar competente em matéria de aplicação do Estatuto de Deputado e, depois, um controlo jurisdicional constitucional a ser exercido pelo Tribunal Constitucional»¹⁸. Sobre esta matéria os constitucionalistas Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam na sua Constituição anotada que o artigo 154.º trata de duas matérias completamente distintas: «incompatibilidades – os n.ºs 1 e 2; e daquilo a que a epígrafe chama impedimentos, mas que, na realidade, não passam de situações ocasionais objeto de uma regra de

¹⁵ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 262.

¹⁶ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, págs. 263 e 264.

¹⁷ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 264.

¹⁸ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 264.

garantia do primado do trabalho parlamentar – o n.º 3, o qual melhor ficaria no artigo seguinte, sobre condições de exercício de mandato»¹⁹.

Por último, o n.º 4 do [artigo 269.º](#) da CRP estabelece que «não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei», o que, em «princípio (salvo exceção legal pertinente), impedirá o deputado de exercer qualquer outro cargo público, bem como a própria atividade de funcionário público, se o deputado o for»²⁰, determinado a alínea do n.º 2 do [artigo 160.º](#) da CRP que perdem o mandato os Deputados que venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei.

Projeto de Lei n.º 411/XIV

A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, entrou em vigor no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República, tendo revogado, designadamente, a [Lei n.º 4/83, de 2 de abril](#)²¹, relativa ao *controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos*, e a [Lei n.º 64/93, de 26 de agosto](#)²², que estabelecia o *regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos*. As iniciativas que deram origem àquele diploma foram objeto de análise na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, podendo ser consultadas as respetivas [atas](#). Em votação final global realizada em 7 de junho de 2019, as mencionadas iniciativas foram aprovadas com os votos a favor de todos os Grupos Parlamentares e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, a abstenção de um Deputado do PS e do PAN e os votos contra do CDS-PP.

¹⁹ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 462.

²⁰ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 263.

²¹ Versão consolidada.

²² Versão consolidada.

Cumpra referir que nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho²³, são cargos políticos²⁴:

- ✓ O Presidente da República;
- ✓ O Presidente da Assembleia da República;
- ✓ O Primeiro-Ministro;
- ✓ Os Deputados à Assembleia da República;
- ✓ Os membros do Governo;
- ✓ O Representante da República nas Regiões Autónomas;
- ✓ Os membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;
- ✓ Os Deputados ao Parlamento Europeu;
- ✓ Os membros dos órgãos executivos do poder local;
- ✓ Os membros dos órgãos executivos das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais.

E, de acordo com o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho²⁵, são considerados titulares de altos cargos públicos²⁶:

- ✓ Gestores públicos e membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos, que exerçam funções executivas;
- ✓ Titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este;
- ✓ Membros de órgãos de gestão das empresas que integram os sectores empresarial regional ou local;

²³ O elenco de cargos políticos constante do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, é válido apenas para este ato normativo.

²⁴ Estabelece o n.º 3 do artigo 2.º que «para efeitos das obrigações declarativas previstas na presente lei são equiparados a titulares de cargos políticos: a) Membros dos órgãos executivos dos partidos políticos aos níveis nacional e das regiões autónomas; b) Candidatos a Presidente da República; c) Membros do Conselho de Estado; d) Presidente do Conselho Económico e Social».

²⁵ O elenco de cargos políticos constante do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, é válido apenas para este ato normativo.

²⁶ Estabelece o n.º 2 do artigo 3.º que «para efeitos das obrigações declarativas previstas na presente lei são equiparados a titulares de altos cargos públicos: a) Os chefes de gabinete dos membros dos governos da República e regionais; b) Os representantes ou consultores mandatados pelos governos da República e regionais em processos de concessão ou alienação de ativos públicos».

- ✓ Membros de órgãos diretivos dos institutos públicos;
- ✓ Membros do conselho de administração de entidade administrativa independente;
- ✓ Titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e do 2.º grau, e equiparados, e dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, quando existam.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º²⁷ estabelecem as regras a aplicar após a cessação de funções prevendo que, com exceção do regresso à empresa ou atividade exercida à data da investidura no cargo, os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do respetivo mandato, funções em empresas privadas que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado e que, no período daquele mandato, tenham sido objeto de operações de privatização, tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual, ou relativamente às quais se tenha verificado uma intervenção direta do titular de cargo político.

Já os representantes ou consultores mandatados pelos governos da República e regionais, em processos de concessão ou alienação de ativos públicos, não podem exercer funções nas entidades adquirentes ou concessionárias, nos três anos posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção (n.º 3 do artigo 10.º). Também os titulares de cargos políticos de natureza executiva, não podem exercer, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do

²⁷ A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alargou amplamente o âmbito do regime aplicável após cessação de funções, consagrado anteriormente no artigo 5.º da Lei n.º 64/83, de 2 de abril: «Os titulares de órgãos de soberania e titulares de cargos políticos não podem exercer, pelo período de três anos contado da data da cessação das respetivas funções, cargos em empresas privadas que prossigam atividades no sector por eles diretamente tutelado, desde que, no período do respetivo mandato, tenham sido objeto de operações de privatização ou tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual. 2 - Excetua-se do disposto no número anterior o regresso à empresa ou atividade exercida à data da investidura no cargo».

mandato, quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa, com exceção dos cargos exercidos nas instituições da União Europeia, nas organizações do sistema das Nações Unidas, decorrentes de regresso a carreira anterior, em caso de ingresso por concurso e em caso de indicação pelo Estado Português ou em sua representação (n.ºs 4 e 5 do artigo 10.º).

Em síntese, a presente iniciativa altera os atuais n.ºs 1 e 2, introduz um novo n.º 3, e modifica pontualmente os atuais n.ºs 3, 4 e 5 que passam, respetivamente, a 4, 5 e 6.

Porque diretamente relacionada com a matéria em análise cumpre mencionar, por fim, a [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#), que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Informação complementar

No inquérito [Global Corruption Report: Sport and results of new poll on fan distrust of FIFA](#) realizado em 2016, pela [Transparency International](#), 73% dos portugueses que participaram no inquérito consideraram que o futebol é o desporto onde existe mais corrupção, sendo Portugal o segundo país no mundo em que esta percentagem é maior. No ano seguinte foi apresentado pela EUROPOL, o relatório [European union serious and organised crime threat assessment: crime in the age of technology](#), documento que visa descrever e antecipar ameaças graves e emergentes relativamente ao crime organizado. De acordo com o mesmo, atualmente, as redes criminosas utilizam os recursos tecnológicos para a viciação de resultados desportivos manipulando, por exemplo, os resultados dos jogos de futebol. Esta manipulação feita através da distorção das probabilidades permite gerar lucros significativos.

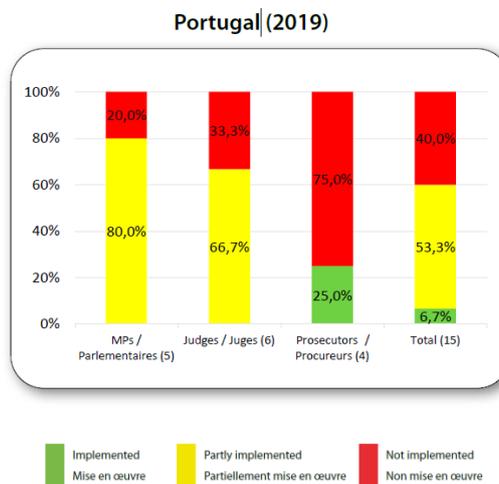
Em junho de 2020 foi divulgado o [relatório anual do GRECO](#)²⁸, que avalia os progressos feitos pelos 47 Estados membros relativamente às medidas de combate à corrupção. A avaliação concluiu que no caso português, o procedimento relativo à 4.ª avaliação em relação a deputados, juízes e magistrados do Ministério Público não pode ser encerrada

²⁸ Grupo de Estados contra a Corrupção.

porque, até à data, das quinze recomendações emitidas pelo Greco, seis recomendações não foram implementadas (40%), oito foram implementadas parcialmente (53,3%), e só uma tinha sido integralmente implementada (6,7%).

Appendix 2 – 4th Round Implementation Statistics

Statistics covering all assessments made public by end 2019 – 42 member States



Também recentemente, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) divulgou o documento «Comunicações recebidas no CPC em 2019 - Análise descritiva», que traduz os resultados da análise de conteúdo realizada sobre o total das 796 comunicações que foram reportadas. A maioria, 783, refere-se a decisões judiciais, sendo que os principais tipos de crime associados a estas comunicações foram «a corrupção (237 comunicações) e o peculato (238 comunicações), a que se juntam, com menor expressão, crimes como o abuso de poder (89 comunicações), a prevaricação (57 comunicações), a participação económica em negócio (54 comunicações), ou o recebimento indevido de vantagem (10 comunicações)». «Os resultados desta análise suscitam a necessidade de as entidades do Setor Público reforçarem a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e de gestão de conflitos de interesses, em articulação com outros instrumentos de promoção da Ética e da Integridade, como sejam Códigos de Ética e de Conduta e Manuais de Boas Práticas».

Sobre matéria conexa com a da presente iniciativa pode, ainda, ser consultado o documento [Standard Eurobarometer 92 - Public opinion in the European Union](#)».

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes**

Sobre matéria conexa encontram-se pendentes:

- O [Projeto de Lei n.º 365/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - Altera as regras de nomeação do Governador e os demais membros do conselho de administração do Banco de Portugal (Oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro);²⁹

- O [Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - Regime de nomeação e destituição dos membros do conselho de administração das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (Segunda alteração à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto).³⁰

Ambas as iniciativas foram aprovadas na generalidade, na reunião plenária do dia 9 de junho de 2020.³¹

- **Antecedentes parlamentares**

A [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que aprova o *regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos*, resultou da [discussão conjunta](#) das iniciativas a seguir indicadas, ocorrida na [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) da XIII Legislatura:

²⁹ Em apreciação na Comissão de Orçamento e Finanças.

³⁰ Em apreciação na Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação.

³¹ Na mesma reunião, foram apreciados e rejeitados na generalidade os Projetos de Lei n.ºs [394/XIV/1.ª \(CDS-PP\)](#) - Nomeação dos membros das entidades administrativas independentes e [423/XIV/1.ª \(IL\)](#) - Altera o funcionamento dos órgãos do Banco de Portugal (Oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro).

- [Projeto de Lei n.º 142/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - Altera o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (8.ª alteração à Lei n.º 64/93, de 26 de agosto);
- [Projeto de Lei n.º 150/XIII/1.ª \(PS\)](#) - Reforça as regras de transparência e rigor no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos e de controlo dos acréscimos patrimoniais injustificados;
- [Projeto de Lei n.º 152/XIII/1.ª \(BE\)](#) - Altera o Estatuto dos Deputados e o Regime de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos;
- [Projeto de Lei n.º 157/XIII/1.ª \(BE\)](#) - Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos;
- [Projeto de Lei n.º 160/XIII/1.ª \(BE\)](#) - Combate o enriquecimento injustificado;
- [Projeto de Lei n.º 219/XIII/1.ª \(PSD\)](#) - 9ª Alteração ao Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto;
- [Projeto de Lei n.º 220/XIII/1.ª \(PSD\)](#) - 6ª Alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril (Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos);
- [Projeto de Lei n.º 221/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - Enriquecimento Injustificado, 35.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, 4.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e 6.ª alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril;
- [Projeto de Lei n.º 226/XIII/1.ª \(CDS-PP\)](#) - Reforça a transparência do exercício de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos.

Ainda na XIII Legislatura e também na [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#), foram apreciados os seguintes projetos de lei:

- [Projeto de Lei n.º 1205/XIII/4.ª \(PSD\)](#) - Aprova a Lei de Organização e Funcionamento da Entidade para a Transparência e procede à 9.ª alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional);
- [Projeto de Lei n.º 1228/XIII/4.ª \(PS\)](#) - Cria a Entidade para a Transparência no Exercício de Cargos Públicos.

A [apreciação conjunta](#) destas iniciativas resultou num texto de substituição que, depois de aprovado, deu origem à [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de Setembro](#) que *aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional*. Tanto quanto foi possível apurar, a Entidade para a Transparência ainda não foi instalada.

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se não existirem petições sobre a matéria objeto desta iniciativa legislativa ou sobre matéria conexas.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do Partido Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da CRP e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que 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 CRP e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por um Deputado, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que

traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a CRP ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 28 de maio de 2020. Foi admitido a 3 de junho, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, 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 - “Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho que “Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, alterando o artigo 10.º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam” - traduz o seu objeto mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, embora não seja sintético. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugerindo-se a seguinte alteração: “Alarga o regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos,

procedendo à primeira alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”.

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.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no seu artigo 3.º que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte ao da sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

Em Espanha, o [artigo 15.º](#) da [Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado](#), regula os limites existentes ao exercício de atividades privadas após a cessação de funções de altos cargos do Estado. Todavia, antes mesmo de analisarmos o regime jurídico espanhol, será necessário compreender qual o âmbito de aplicação do respetivo diploma legal. A [Ley 3/2015, de 30 de marzo](#), segundo o seu [artigo 1.º](#), é aplicável a todos aqueles que exerçam ou tenham exercido um alto cargo na Administração Pública e entidades do setor empresarial do Estado, designadamente, membros do Governo, presidentes ou vice-presidentes de entidades reguladoras e empresas públicas ou ainda secretários-gerais ou diretores-gerais das estruturas da Administração.

O [artigo 13.º](#) do mesmo diploma legal estabelece um princípio geral de exclusividade no exercício das funções, não sendo, por norma, admissível a acumulação com outras atividades de natureza pública ou privada (contudo, dever-se-á realçar que o mencionado preceito legal prevê as circunstâncias em que excepcionalmente essa acumulação é permitida). Para além do mais, com interesse para a questão em análise (porque diretamente relacionada com o regime jurídico do já identificado [artigo 15.º](#)), somos ainda a destacar o [artigo 11.º](#) da mesma lei, através do qual se define conflito de interesses como a situação em que a tomada de decisão que pode afetar positiva ou negativamente os interesses pessoais³², económicos ou profissionais, do decisor.

Ora, aqui chegados, podemos melhor explicitar o conteúdo normativo do [artigo 15.º](#) da [Ley 3/2015, de 30 de marzo](#). De acordo com o n.º 1 daquele preceito legal, quem tiver exercido um alto cargo do Estado, durante os dois anos seguintes à data da sua cessação de funções, não pode prestar serviços em pessoas coletivas privadas que tenham sido afetadas por decisões nas quais participou ou em pessoas coletivas que com aquelas tenham uma relação de grupo. No caso concreto dos titulares de altos

³² Para efeitos legais, consideram-se interesses pessoais os seguintes: interesses próprios; interesses familiares; interesses das pessoas contra quem tenha uma questão litigiosa pendente; interesses das pessoas com quem tenha uma relação próxima de amizade ou de inimizade manifesta; interesses das pessoas coletivas com as quais tenha mantido, nos dois anos anteriores, uma relação laboral ou profissional; interesses das pessoas coletivas com as quais os seus familiares mantenham uma relação laboral ou profissional.

cargos de entidades reguladoras, segundo o n.º 2 do artigo 15.º, a proibição de prestação de serviços durante dois anos alarga-se a todas pessoas coletivas privadas que estejam sujeitas à respetiva regulação e supervisão. No entanto, nos termos do disposto no n.º 4 do mesmo artigo, os limites ao exercício de atividades privadas não são aplicáveis nos casos em que o titular do alto cargo do Estado já desempenhava aquela atividade privada antes do início de funções públicas, desde que a atividade para a qual retorna não esteja diretamente relacionada com as competências públicas entretanto exercidas. O n.º 5 do artigo 15.º proíbe igualmente quem tiver exercido um alto cargo do Estado de prestar serviços de consultoria, por si ou através de pessoa coletiva privada que detenha em pelo menos 10% do seu capital social, às estruturas da Administração Pública ou entidades do setor empresarial do Estado que tenha dirigido. De acordo com o n.º 6 do artigo 15.º, os antigos altos cargos do Estado devem, durante os dois anos posteriores à cessação das suas funções, declarar junto da *Oficina de Conflictos de Intereses* as atividades profissionais que exercem.

Por fim, referir que o [artigo 6.º](#) da *Ley 3/2015, de 30 de marzo*, reconhece o direito a uma compensação económica a ser paga a quem tiver exercido um alto cargo do Estado, durante os dois anos seguintes à data da sua cessação de funções.

FRANÇA

Em França, o [artigo 23.º](#) da [Constitution du 4 octobre 1958](#) prevê que as funções ministeriais são incompatíveis com o exercício de outras funções, públicas ou privadas, eletivas ou não. As limitações que decorrem daquele preceito constitucional são desenvolvidas e reguladas pela [Loi n.º 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)³³ e pela [Loi n.º 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#).

Os membros do Governo devem exercer suas funções com dignidade, probidade e integridade e garantir que qualquer conflito de interesses seja impedido ou resolvido imediatamente. A *Loi n.º 2013-907* definiu, pela primeira vez, no seu [artigo 2.º](#), o conceito de conflito de interesses: «qualquer situação de interferência ou ingerência

³³ Esta lei foi aprovada na sequência do [caso «Cahuzac»](#).

entre um interesse público e interesses públicos ou privados que é suscetível de influenciar ou pareça influenciar o exercício independente, imparcial e objetivo de uma função». Caso se verifique uma situação de conflito de interesses, a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) pode ordenar que o Ministro ou o Secretário de Estado faça cessar o respetivo conflito (cfr. [artigo 10.º](#) da *Loi n.º 2013-907*). Acresce que o Ministro ou Secretário de Estado, que se encontre numa situação de conflito de interesses, deve dar disso imediato conhecimento ao Primeiro-Ministro, tendo em vista a avocação das competências (consultar [aqui](#) as situações de registo de conflito de interesses).

Por um período de três anos após o fim do mandato, nos termos do disposto no [artigo 23.º](#) da *Loi n.º 2013-907*, os membros do Governo cessantes ficam impedidos de desempenhar funções remuneradas no âmbito de uma pessoa coletiva privada ou de uma empresa pública que desenvolva a sua atividade na mesma área ou em área concorrencial das funções governamentais anteriormente exercidas. Em todo o caso, a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) poderá autorizar, sob reserva e em casos devidamente fundamentados, o desempenho de tais funções.

Dever-se-á mencionar ainda que, após a cessação de funções, aos Ministros e Secretários de Estado é-lhes reconhecido o direito a receber, por um período correspondente a três meses, uma remuneração equivalente ao salário que auferiam enquanto membros do Governo. O pagamento dessa compensação não se verificará, caso os membros do Governo cessantes retomem a atividade remunerada que detinham antes do início de funções públicas.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Sugere-se que a Comissão solicite parecer escrito sobre esta iniciativa aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados [na página da iniciativa](#) na *Internet*.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração positiva do impacto de género na maior parte dos aspetos tidos em consideração, apresentando como conclusão: *“Lidar de forma mais transparente com a corrupção e tráfico de influências, que são cada vez mais, um dos maiores perigos à sã vitalidade das instituições públicas, tornando-as claramente reféns de interesses opacos que em nada respondem às necessidades do país e às exigências dos portugueses.”*³⁴

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento Bibliográfico

MARÇALO, Ana Paula ; MEIRIM, José Manuel – **Incompatibilidades e impedimentos de titulares de altos cargos públicos e de cargos de direcção superior : regime**

³⁴ Cumpre recordar que neste ponto está tão somente em causa, nos termos da [Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro](#), a incidência (distinta ou igual) dos projetos de ato normativo na realidade de homens e mulheres.

jurídico : notas e comentários. Coimbra : Coimbra Editora, 2007. 301 p. ISBN 978-972-32-1493-2. Cota: 04.21 - 34/2012.

Resumo: Os autores apresentam a evolução do regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos de titulares de altos cargos públicos e de cargos de direção superior, além dos contributos doutrinários, jurisprudenciais e outros, para apuramento das noções de incompatibilidades e impedimentos. Apresentam também os pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, enquanto entidade fiscalizadora competente nesta matéria.