

Projeto de Lei n.º 69/XV/1.ª (CH)

Título: Determina o fim da possibilidade de acumulação de pensões por parte dos titulares de cargos públicos e políticos delas beneficiários

Data de admissão: 11 de abril de 2022

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. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

Elaborada por: Cidalina Lourenço Antunes (DAC), Maria Jorge Carvalho (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Filipa Paixão (DILP)

Data: 11.08.2022

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa «o fim da possibilidade de acumulação de pensões por titulares de cargos públicos e políticos delas beneficiários», sugerindo a revogação do artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, que «Altera o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais».

O referido artigo estabelece um regime transitório para a aplicação das normas por si alteradas ou revogadas da Lei n.º 4/85, de 9 de abril—Estatuto Remuneratório dos titulares de cargos políticos (doravante Estatuto Remuneratório)¹, entre outros diplomas legais².

O regime transitório instituído tem por objetivo salvaguardar os direitos já constituídos ou meramente adquiridos pelos titulares de cargos políticos identificados no artigo 10.º da Lei n.º 52-A/2005, nele se incluindo os deputados às Assembleias Legislativas Regionais e os membros dos Governos Regionais³, bem como os eleitos locais em regime de tempo inteiro^{4,5}.

¹ A proposta partiu do Governo do bloco central de então (PS/PSD), liderado por Mário Soares – [Proposta de Lei 88/III/2](#) que, em conjunto com o Projeto de Lei 400/III/2 (CDS), acabariam por ser aprovados no Parlamento com os votos favoráveis do PS e do PSD, dando origem ao primeiro "Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos" (Lei n.º 4/85, de 9 de Abril). O CDS-PP acabou por votar contra, na medida em que defendia vencimentos e privilégios mais elevados do que previa a proposta do Governo PS/PSD.

² O artigo 8.º 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*, e [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)*.

³ Titulares de cargos políticos igualmente beneficiários de um regime remuneratório específico, baseado na Lei 4/85 de 9 de abril, e adaptado ao abrigo dos seus respetivos estatutos político-administrativos: 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](#).

⁴ Para além dos titulares de cargos políticos referidos nas notas de rodapé n.º 2 e 3 anteriores são ainda elencados no artigo 10.º da Lei n.º 52-A/2005, os Deputados ao Parlamento Europeu, igualmente beneficiários de um regime remuneratório específico previsto na [Lei n.º 144/85, de 31 de dezembro](#), que remete para a aplicação do Estatuto Remuneratório.

⁵ Assim, tendo em consideração o objeto da iniciativa e a amplitude de aplicação da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, sugere-se que seja ponderada a eliminação da referência à Lei 4/85, de 09 de abril (doravante Estatuto Remuneratório), constante do n.º 2 do artigo 3.º da iniciativa, porquanto, salvo melhor opinião, a sua menção expressa poderá gerar dúvidas de interpretação,

O Título II do Estatuto Remuneratório estipula um conjunto de subvenções e subsídios para os titulares de cargos políticos, a saber: o direito à subvenção mensal vitalícia (artigo 24.º) – doravante SMV⁶ -, à sua forma de cálculo (artigo 25.º), às causas para a suspensão da SMV (artigo 26.º), à sua acumulação com pensões de aposentação ou de reforma (artigo 27.º) e à sua transmissibilidade por morte do titular (artigo 28.º), à subvenção em caso de incapacidade (artigo 29.º); à subvenção de sobrevivência (artigo 30.º) e ao subsídio de reintegração⁷ (artigo 31.º).

Já os restantes diplomas legais abrangidos pelo regime transitório do artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, estabelecem normais idênticas em matéria do direito de opção (pela inscrição na Caixa Geral de Aposentações); subsídio de reintegração e contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação, sendo este o caso para os eleitos locais e os governadores civis.

Assim, não obstante, o proponente advogar «o fim da acumulação das pensões» os efeitos operados pela proposta revogação do artigo 8.º da Lei n.º 52- A/2005 parecem poder ser mais amplos ⁸ , consubstanciando uma medida

quanto ao universo de beneficiários por ela abrangidos, podendo considera-se apenas abrangidos os titulares de cargos políticos identificados no n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto Remuneratório, e não os abrangido pelo artigo 10.º da Lei n.º 52-A/2005, o que face ao objeto da iniciativa, não parece corresponder ao pretendido.

⁶ Os membros do Governo, os deputados à Assembleia da República e os juizes do Tribunal Constitucional que não sejam magistrados de carreira, o Provedor da Justiça, os Deputados ao Parlamento Europeu e os deputados e membros de Governo das Regiões Autónomas têm direito a uma subvenção mensal vitalícia desde que tenham exercido os cargos ou desempenhado as respectivas funções após 25 de Abril de 1974 durante 8 ou mais anos, consecutivos ou interpolados. Em 1995, estes 8 anos passaram a 12 por iniciativa do Governo de Cavaco Silva e foi acrescentado ao rol de beneficiários o Governador e secretários adjuntos de Macau.

⁷ O subsídio de reintegração é atribuído 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. Além dos titulares de cargos políticos, gozam do subsídio de reintegração os eleitos locais em regime de permanência e exclusividade, nos termos do artigo 19.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL); bem como os governadores civis e vice-governadores civis, nos termos do artigo 16.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro (Define o estatuto e competência dos governadores civis e aprova o regime dos órgãos e serviços que dele dependam).

⁸ Na verdade a iniciativa, revoga as subvenções e subsídios e com isto proíbe a acumulação de pensões e elimina os regimes especiais de aposentação dos titulares de cargos políticos e equiparados.

retrospetivamente limitativa dos direitos já constituídos ou adquiridos pelos titulares de cargos políticos enunciados no parágrafo antecedente.

Assim:

- a) O proponente não se limita a revogar o regime transitório vertido no artigo 27.º do Estatuto Remuneratório, relativo à acumulação de pensões (cumulação da SMV com pensões de reforma ou aposentação) ou a estabelecer um direito de opção entre os direitos revogados e os adquiridos em resultado do exercício de atividades ou profissões enquanto cidadãos não titulares de cargos políticos ou públicos, ou a proibir a acumulação dos direitos e regalias previstos nos vários diplomas abrangidos pela Lei n.º 52/2005, com outras pensões de reforma ou de aposentação;
- b) Os futuros beneficiários das subvenções, subsídios e demais direitos e regalias acima referidos já tinham sido abrangidos pela revogação dos seus respetivos artigos, por força da Lei n.º 52-A/2005;
- c) «Os beneficiários da cumulação de pensões nos termos da Lei n.º 4/85, de 9 de abril e da Lei n.º 52/A/2005, deixam de usufruir desse direito», de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º da iniciativa, uma vez que a iniciativa propõe a revogação de todo o regime transitório previsto na Lei n.º 52-A/2005, eliminando, por esta via, todos os direitos adquiridos ao abrigo das normas revogadas transitoriamente em vigor, a partir da entrada em vigor da lei a que der origem a presente iniciativa, em caso de aprovação.

Aliás, o proponente refere na exposição de motivos da iniciativa que:

- *« tem combatido , desde a sua fundação, o perverso sistema de atribuição de subvenções vitalícias a alguns dos cargos políticos administrativos e judiciais, por entender que colidem frontalmente com o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição e também com o princípio ético-social da equidade, ao definir um privilégio injustificado para um conjunto limitado de titulares.»;*
- Considera ainda que a possibilidade de acumulação de pensões «contraria não só o espírito das várias alterações legislativas que foram sendo feitas nos últimos anos, como *«é estruturalmente injusta, comparando com o*

sistema contributivo e de pensões da maior parte dos portugueses delas beneficiários»; mas,

- «Não (se) ignora, evidentemente, que poderemos estar perante um problema ou questão de retroatividade da lei.».

A origem da construção do regime jurídico das subvenções vitalícias⁹ está relacionada com o Estatuto dos titulares de cargos políticos, previsto constitucionalmente no artigo 117.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e a singularidade do seu regime remuneratório e com o direito de acesso a cargos públicos, previsto no artigo 50.º da Constituição, que prevê que «ninguém pode ser prejudicado 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».

Na verdade, a SMV procurava dignificar aqueles que, após 25 de abril de 1974, se empenhavam na atividade política, os quais, para se dedicarem à causa pública, tinham que interromper a sua atividade ou carreira profissional, o que poderia ter por consequência encontrar-se em condições de vida depauperadas, em comparação com os seus concidadãos, pelo que se entendeu que era necessário assegurar-lhes uma certa estabilidade dos seus rendimentos. A sua valorização como agentes políticos era considerada essencial ao processo democrático e à sua consolidação¹⁰.

A conceção da SMV tinha, portanto, objetivos que a diferenciavam de qualquer outra prestação não contributiva:

- a) recompensar o titular do cargo político pelo seu empenho à causa pública;

⁹ Apesar de especificamente incidentes sobre a SMV, os mesmos argumentos são válidos para as demais subvenções e subsídios previstos no estatuto remuneratório, nomeadamente para o subsídio de reintegração.

¹⁰ Foi António Almeida Santos (PS) que defendeu a proposta do Governo na Assembleia da República (AR). No [diário do Parlamento, que relata a sessão de 7 de dezembro de 1984](#) pode lêr-se «O que eu entendo é que se estamos à procura de uma oportunidade para dignificar a classe política, para também fazer justiça à classe política, para termos uma classe política ao nível das outras democracias, às quais queremos pertencer e emparelhar no âmbito da CEE, se assim é, se queremos ultrapassar a fase do amadorismo, a fase do biscate, a fase de estarmos aqui um bocadinho e irmos fazer uma minuta ou acabarmos de assinar um projecto, se é essa a nossa concepção de classe política nunca mais teremos democracia em Portugal.»

- 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.

Relembrada a sua génese, importa também ter presente [o ACÓRDÃO N.º 3/2016 - Processo n.º 74/15, do Tribunal Constitucional](#), (pág19) «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 gravosos 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 cit., 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.»

A SMV, terá sido, ao longo da sua vigência (1985 a 2005) um fator tido em consideração na escolha daqueles que optaram por se dedicar à causa pública, conscientes de que, para esse efeito, a sua vida pessoal e profissional teria de ficar em suspenso.

Com base nesta realidade jurídica e factual, o Tribunal Constitucional declarou, naquele acórdão, a inconstitucionalidade das normas do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro¹¹, com força obrigatória geral, por violação do princípio da protecção da confiança, inferível do artigo 2.º da Constituição.

Por outro lado, no que à matéria de acumulação de pensões diz respeito, importa relembrar que o artigo 27.º da Lei n.º 4/85 – *Acumulação de pensões*, foi alterado pela Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, por via da qual, foi instituído um limite à acumulação da SMV com a pensão de aposentação ou de reforma - a remuneração base do cargo de ministro (n.º 1, do artigo 27.º), dado que o tempo de exercício de cargos políticos é contado para efeitos de aposentação ou de reforma (n.º 2 do artigo 27.º). O mesmo diploma determinou ainda que a SMV só poderia ser processada a partir do momento em que o titular do cargo político perfizesse 55 anos de idade (n.º 5)¹². Foi este o regime jurídico de acumulação das pensões eliminado pelo artigo 6.º (norma revogatória) da Lei n.º 52-A/2005, mantido transitoriamente em vigor pelo seu artigo 8.º, ou seja, a acumulação de pensões - SMV com outras pensões de aposentação ou reforma – foi permitida sem limite entre 1985 e 1995¹³, data a partir da qual passou a estar limitada até à remuneração

¹¹ 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.

¹² Para os antigos Presidentes da República, Primeiros-Ministros e Presidentes da Assembleia da República está previsto um regime especial de atribuição da SMV, conforme resulta do n.º 4 do artigo 25 da Lei n.º 4/85, de 9 de abril e do artigo 3.º da Lei n.º 26/84, de 31 de julho, não havendo limites de idade para a sua concessão.

¹³ Porém, no caso dos antigos Presidentes da República, não é cumulável com quaisquer pensões de reforma, aposentação ou de sobrevivência de acordo com o artigo 4.º da Lei n.º 26/84, de 31 de julho.

base do cargo de ministro, até ter sido revogado o dito artigo 27.º, 10 anos depois (2005).

Acresce que até 2005, os artigos 26.º, e 31.º do Estatuto Remuneratório foram também alterados no sentido de serem introduzidas restrições à acumulação de pensões, subvenções e subsídios de reintegração.

Para além disso, em 2005 a Lei n.º 52-A/2005, através do seu artigo 9.º, veio estabelecer um limite à acumulação, pelos titulares de cargos políticos, do respetivo vencimento com as prestações a que eventualmente tenham direito na qualidade de aposentados, pensionistas reformados ou reservistas.

Finalmente, remete-se para uma auditoria, realizada pelo Tribunal de Contas, ao pagamento de subvenções mensais vitalícias a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, pela Caixa Geral de Aposentações, IP - [Relatório n.º 9/2018, 2.ª SECÇÃO do Tribunal de Contas](#), do qual se destaca o ponto 7 - Interpretação do quadro normativo aplicável à SMV.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)¹⁴ e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)¹⁵ (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

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, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição

¹⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

¹⁵ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

de motivos, pelo que a iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Apesar de definir 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 n.º 2 do artigo 3.º do presente projeto de lei, ao determinar o fim da acumulação de pensões por parte dos titulares de cargos públicos e políticos delas beneficiários e ao prever que todas as pessoas beneficiárias da cumulação de pensões, nos termos da Lei n.º 4/85, de 9 de abril e da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, deixam de usufruir desse direito, poderá pôr 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».

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». ¹⁶

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 7 de maio de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação de impacto de género](#), tendo o seu texto sido substituído no dia 10 de maio. Foi admitido a 11 de abril, data em que, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a), tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 23 de maio.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#) ¹⁷¹⁸ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O projeto de lei em apreciação tem um título - ~«Determina o fim da possibilidade de acumulação de pensões por parte dos titulares de cargos públicos e políticos delas beneficiários» - que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei anteriormente referida, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário dispõe que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações».

O presente projeto de lei pretende alterar a Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro. Consultada a base de dados *Digesto (Diário da República Eletrónico)* verificou-se que

¹⁶ Cfr. Jorge Reis Novais, Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa, Coimbra, 2004, pág. 263

¹⁷ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

¹⁸ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

a referida foi alterada pelas pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, 83-C/2013, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, consistindo a presente, em caso de aprovação, na quarta alteração. Refira-se que estas informações devem, preferencialmente, constar do artigo relativo ao objeto.

Nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, o presente diploma deve, em caso de aprovação, ser objeto de republicação, uma vez que no caso em apreço existem mais de três alterações ao ato legislativo em vigor.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, o artigo 3.º do projeto de lei estabelece que a mesma entre em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, observando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que determina que «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente 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](#) ¹⁹, 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».

¹⁹ Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

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](#)²⁰, (retificada pela Declaração de 28 de junho de 1985), com as alterações introduzidas pelas [Leis n.º 16/87, de 1 de junho, n.º 102/88, de 25 de agosto, n.º 26/95, de 18 de agosto, n.º 3/2001, de 23 de fevereiro](#) (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março](#)), [n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, n.º 30/2008, de 10 de julho](#), e [n.º 44/2019, de 21 de junho](#).

A partir de 1 de agosto de 2008, o disposto relativamente aos Ministros da República na Lei 4/85, de 09 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 dezembro²¹, 64-B/2011, de 30 de dezembro²², e 83-C/2013, de 31 de dezembro²³.

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 efectivo 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).

²⁰ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas e jurisprudenciais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 26/05/2022

²¹ Orçamento do Estado para 2011

²² Orçamento do Estado para 2012

²³ Orçamento do Estado para 2014

A [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), com as alterações introduzidas pelas [Leis n.º 69/2020, de 9 de novembro](#)²⁴, [n.º 58/2021, de 18 de agosto](#)²⁵, e [n.º 4/2022, de 6 de janeiro](#)²⁶, 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 redacção 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](#)²⁷, conclui que «os eleitos locais em regime de meio tempo não se encontram abrangidos pelo disposto no artigo 9º da Lei nº 52-A/2005, na redacção dada pelo artigo 78º 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 \(CGA\)](#)²⁸ 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

²⁴ “Altera (primeira alteração) 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, harmonizando o conteúdo da declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos com o formulário constante do respetivo anexo”.

²⁵ “Introduz alterações nas obrigações declarativas quanto à pertença ou desempenho de funções em entidades de natureza associativa, alterando a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e o Estatuto dos Deputados”.

²⁶ “Altera (terceira alteração) 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, suas obrigações declarativas e regime sancionatório, procedendo ao alargamento das respetivas obrigações declarativas”.

²⁷ Informação disponível no sítio da DGSJ (<http://www.dgsj.pt/>) Consulta efetuada a 26/05/2022

²⁸ Informação disponível em <https://www.cga.pt/faqs.asp> Consulta efetuada a 26/05/2022

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**

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

ESPANHA

[A Ley 3/2015, de 30 de marzo](#)²⁹, regula o exercício dos altos cargos da Administração Central do Estado.

O [artículo 5](#) do diploma incide sobre a proteção social dos nomeados para os cargos políticos regulados pela *Ley*³⁰, determinando, nos n.ºs 1 e 2, qual o regime de proteção

²⁹ Texto consolidado retirado do portal legislativo *BOE.ES*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 20/05/2022.

³⁰ Indicados no [artículo 1-2](#), a saber: os membros do Governo e os Secretários de Estado [a]); 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 [b]); os Secretários-Gerais Técnicos, os Diretores Gerais da Administração Central do Estado e equivalentes [c]); os Presidentes, os Vice-Presidentes, os Diretores Gerais, os Diretores Executivos e equivalentes em entidades do setor público estatal, administrativo, fundacional ou empresarial, nas condições previstas na norma, o Diretor Geral das Entidades Gestoras e Serviços Comuns da Segurança Social, os Presidentes e Diretores das Agências Estatais, os Presidentes e Gestores das Autoridades Portuárias e o Presidente e Secretário-Geral do Conselho Económico e Social [d]); 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, Vice-presidente e vogais do *Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores*, o Presidente, Diretores e Secretário-Geral do *Consejo de Seguridad Nuclear* e o Presidente e membros dos órgãos diretores de qualquer outra entidade reguladora ou de supervisão [e]); os Diretores, Diretores Executivos, Secretários-Gerais ou equivalentes das entidades reguladoras ou de supervisão [f]); os titulares de qualquer outro cargo no setor público estatal, independentemente da sua denominação, cuja nomeação tenha sido

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*³¹, 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*³².

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.

efetuada pelo Conselho de Ministros, com a exceção dos Subdiretores Gerais ou equivalentes [g)].

³¹ 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](#).

³² A *Oficina de Conflictos de Intereses* é uma entidade que, sob a tutela *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, 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.

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

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 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](#), 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*³³³⁴.

Não obstante o suprarreferido, o recebimento da pensão da reforma pode ser cumulado 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

³³ Lista elencada na nota de rodapé 2.

³⁴ 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](#).

Esta matéria é regulada, em França, no [Code de la sécurité sociale](#)³⁵, em concreto, nos [articles L161-22 a L161-22-2](#) e nos [articles D161-2-5 a D161-2-23](#)³⁶.

Admite-se a cumulação da pensão de reforma total ou parcial com a remuneração resultante de atividade profissional, nos seguintes termos³⁷.

1. Cumulação de reforma total com atividade remunerada: o trabalhador reformado nestas condições poderá cumular a pensão de reforma básica³⁸ e complementar com a remuneração devida pelo desenvolvimento de atividade profissional, se:
 - a) O trabalhador estiver titulado no direito a receber as referidas pensões básicas e suplementares³⁹;
 - b) Estiverem reunidas as condições necessárias para a concessão da reforma por aposentaçã⁴⁰.
2. Cumulação de reforma parcial com atividade remunerada: se o trabalhador se reformar parcialmente por não se verificarem as circunstâncias referidas no ponto anterior, pode, contudo, desenvolver atividade profissional remunerada, mas apenas quando tiverem decorrido 6 meses da cessação da atividade e da concessão da reforma.

A cumulação do recebimento da reforma (básica e complementar) está sujeita a um limite máximo, o que, consoante o que for mais favorável, corresponde:

1. A 160% do salário mínimo garantido⁴¹, ou
2. À média dos salários recebidos nos 3 meses de atividade prévios à admissão à reforma.

Caso a soma do valor da(s) pensão(ões) de reforma e do valor da remuneração devida pela atividade profissional desenvolvida ultrapasse os limites suprarreferidos, o valor

³⁵ Texto consolidado retirado do portal legislativo [LEGIFRANCE.GOUV.FR](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 20/05/2022

³⁶ Ver, a este propósito, a [informação disponível sobre a matéria](#) no portal oficial da administração francesa, [SERVICE-PUBLIC.FR](#)

³⁷ Cumpre, contudo, referir que o desenvolvimento de atividade profissional após a reforma não confere, ao trabalhador reformado, novos direitos previdenciais.

³⁸ No valor correspondente a um mínimo legalmente previsto.

³⁹ Nomeadamente, por ter cessado a atividade profissional, seja esta subordinada ou independente, salvas as exceções legalmente previstas.

⁴⁰ Em concreto, e salvas as exceções legalmente previstas, a idade de reforma e o período mínimo de descontos previstos nos [articles L161-17-2 e seguintes](#) do *Code de la sécurité sociale*.

⁴¹ Ou seja, a partir de janeiro de 2022, a um limite de 2 632,93 € mensais brutos.

da(s) pensão(ões) deverá ser reduzido de modo a ficar enquadrado dentro de tais limites.

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 filiados 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](#)⁴².

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 cumulação 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.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

A base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não regista, na presente data iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexa.

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

⁴² Disponível no portal da *Assemblée nationale*.

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/X71.ª \(GOV\)](#) ⁴³- *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 como alternativa à revogação das subvenções e à sua proibição com a acumulação de pensões, apenas por fim à atribuição de novas subvenções, mas manteve as subvenções já em pagamento e garantiu a aplicação do regime aos debeficiários 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 nº.4/85, de 8 de Abril, quando perfizerem cumulativamente 60 anos de idade e 36 anos de serviço efectivo 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 efectivo*, 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.

⁴³ O Governo do PS, era então liderado por José Socrates.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ **Consultas obrigatórias**

Regiões Autónomas

Tendo em consideração que a medida proposta na iniciativa em apreciação afeta os Deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e os membros dos Governos Regionais, bem como os orçamentos das respetivas Regiões Autónomas sugere-se que seja promovida a sua apreciação pelos órgãos do governo próprio das Regiões Autónomas, conforme previsto no art. 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do art. 229.º da Constituição.

Outras

Uma vez que a iniciativa afeta o estatuto remuneratório específico dos eleitos locais em regime de permanência, sugere-se igualmente, que seja promovida a consulta a Associação Nacional de Municípios e à Associação Nacional de Freguesias nos termos do artigo 141.º do Regimento.

▪ **Consultas facultativas**

Foram efetuadas as seguintes consultas pela CTED:

- Conselho Superior da Magistratura - 2022-05-27
- Conselho Superior do Ministério Público e Conselho de Prevenção da Corrupção – 2022-06-08
- Ordem dos Advogados - 2022-06-09.

Das consultas efetuadas, apenas se pronunciou sobre a matéria a Ordem dos Advogados para cujo parecer remetemos [Parecer da Ordem dos Advogados - PJL 69/XV/1ª \(CH\)](#)