

## PARECER

Por mensagem de correio eletrónico, datada de 24 de abril de 2024, a Excelentíssima Senhora Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, Deputada Ofélia Ramos, solicitou a emissão, no prazo de 15 dias corridos, do nosso Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 43/XVI/1.ª (PCP) – “Combate as «portas giratórias» entre os cargos políticos e os grupos económicos, reforçando o regime de impedimento do exercício de cargos em empresas privadas por parte de titulares de cargos políticos executivos (quinta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)”.

1. Em síntese, as alterações que o Projeto de Lei n.º 43/XVI/1.ª visa introduzir à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho<sup>1</sup>, consistem em:

*a) aumentar o período de nojo (de três para cinco anos), contado da cessação do mandato, durante o qual os titulares de cargos políticos de natureza executiva se encontram inibidos:*

*a1) do exercício, direto ou indireto, de 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, bem como*

*a2) do exercício de quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa;*

*b) ampliar o sentido do *exercício indireto* de funções em empresas privadas, aí incluindo “[entidade] à qual prestem serviços”;*

---

<sup>1</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 69/2020, de 09 de novembro, 58/2021, de 18 de agosto, 4/2022, de 06 de janeiro, 25/2024, de 20 de fevereiro, e 26/2024, de 20 de fevereiro.

c) *aumentar o período de nojo (de três para cinco anos)*, contado da data da alienação ou concessão de ativos públicos em que tenham tido intervenção, durante o qual os representantes ou consultores mandatados pelos governos da República e regionais nos referidos processos se encontram impedidos de exercer funções nas entidades adquirentes ou concessionárias dos ativos públicos;

d) *substituir a moldura sancionatória (de três a cinco anos) por uma sanção fixa (cinco anos)*, aplicável aos antigos titulares de atuem em infração ao disposto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2019;

e) *substituir a moldura sancionatória (de três a cinco anos) por uma sanção fixa (cinco anos)*, aplicável às entidades que contratem antigos titulares de cargos em violação do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2019;

f) *adicionar novas fattispecie* à sanção aplicável às entidades que contratem antigos titulares de cargos em violação do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 52/2019; e

g) *fazer impender sobre estas entidades uma obrigação de devolução de apoios, benefícios ou fundos*, atribuídos na sequência de decisão em que tenha participado, direta ou indiretamente, o titular do cargo político em causa.

2. Como a própria epígrafe do Projeto de Lei n.º 43/XVI/1.<sup>a</sup> sugere e surge confirmado pelo respetivo articulado normativo, a iniciativa legislativa em causa insere-se na preocupação mais ampla de garantir uma efetiva aplicação da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a qual regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivos regimes sancionatórios. Trata-se, assim, de uma iniciativa pertinente, que visa garantir a isenção, a probidade ou mesmo a “exemplaridade pública” que hão de nortear a conduta de todos aqueles que são e/ou foram titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Como tal, não pode deixar de se emitir um parecer favorável genérico.

3. Todavia, somos do entendimento que existem três aspetos que merecem uma reflexão mais detida.

**3.1.** A primeira questão prende-se com a substituição de molduras sancionatórias por sanções fixas. Não estando, evidentemente, em causa sanções de natureza penal, nem por isso alguns dos princípios que lhes são aplicáveis podem deixar de se mobilizar também no âmbito em que nos movemos. Na verdade, uma sanção fixa possui contornos exclusivamente retributivos e assume apenas finalidades de prevenção geral negativa ou de intimidação. Encontrando-se a sanção pré-determinada pelo legislador, a culpa do agente revela-se insuscetível de ser tida em conta na definição da sanção aplicável ao caso concreto. Atingem-se, assim, o princípio da culpa, associado aos princípios da igualdade e da proporcionalidade<sup>2</sup>.

Não se ignora que, no contexto do regime sancionatório decorrente do artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, o princípio da culpa não tem o relevo que possui no direito penal – estando, por isso, claramente dilatada a discricionariedade legislativa<sup>3</sup>. Mas, ainda assim, e na senda de posição já propugnada pelo Tribunal Constitucional<sup>4</sup>, dever-se-á considerar que, *inter alia*, o princípio da culpa “[vale], na sua ideia essencial, para todo o direito público sancionatório”; como justamente decorre também deste aresto, a existência de uma moldura sancionatória representa o tributo a pagar ao princípio da culpa (por contraposição a uma ideia de determinação absoluta que se verificaria através do estabelecimento de uma sanção fixa).

Destarte, e considerando que o propósito do Projeto de Lei n.º 43/XVI/1.<sup>a</sup> consiste no reforço da efetividade da Lei n.º 52/2019 (mais precisamente, do regime aplicável após a cessação de funções), sugeria-se que se ponderasse o aumento do(s) limite(s) da moldura sancionatória atualmente previsto(s), ao invés de se consagrar uma sanção fixa.

---

<sup>2</sup> Cf., v. g., ainda que a propósito de sanções de natureza penal, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 95/2001, de 13 de março, 70/2002, de 19 de fevereiro, 22/2003, de 15 de janeiro, 102/2015, de 11 de fevereiro, 56/2016, de 2 de fevereiro, 124/2016, de 24 de fevereiro.

<sup>3</sup> Cf. agora, a propósito das sanções contraordenacionais (sem prejuízo da divergência de fundo que dividiu o coletivo quanto à natureza – penal ou não – da sanção em causa), o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 344/2007, de 6 de junho.

<sup>4</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 574/95, de 18 de outubro; v. também, com cambiantes, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 547/2001, de 7 de dezembro.

3.2. A segunda questão refere-se à disposição que determina a devolução, pela entidade que contratou antigos titulares de cargos políticos em violação do disposto do artigo 10.º, dos apoios, benefícios ou fundos que lhes tenham sido atribuídos na sequência de decisão em que tenham participado, direta ou indiretamente, aqueles titulares. Sem contestar a eficácia da solução (ou pretender discutir a sua bondade material), fica, contudo, por determinar o que sucede às *decisões* (aos atos administrativos) que constituíram o suporte jurídico da atribuição dos referidos apoios, benefícios ou fundos.

Se se concluir que o titular do órgão foi ilicitamente induzido a emitir o ato administrativo que atribuiu os referidos apoios, benefícios ou fundos (v. g., quando estejam em causa condutas integradas nos tipos de ilícito de recebimento ou oferta indevidos de vantagem e de corrupção, ainda que para ato lícito – cf. artigos 372.º, n.º 1, e 373.º, n.º 2, do Código Penal, e artigos 16.º, n.ºs 1 e 3, e 17.º, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho<sup>5</sup>), a situação encontra-se resolvida no nosso sistema jurídico. Nestas hipóteses, convocar-se-á o disposto na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo, considerando, pelo menos nestas situações, que o objeto ou o conteúdo de tais atos foi determinado pela prática de um crime, padecendo, assim, de nulidade – com todas as decorrentes da improdutividade jurídica total, *ab initio*, do ato administrativo (cf. artigo 162.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo), entre as quais se incluirá a devolução dos apoios, benefícios ou fundos (sem prejuízo, porém, dos efeitos putativos decorrentes do n.º 3 do artigo 162.º do Código do Procedimento Administrativo).

A dúvida que suscitamos consiste em saber se a intenção do Projeto de Lei n.º 43/XVI/1.<sup>a</sup> é mais ampla, pretendendo que, independentemente da conjugação destas normas, exista uma devolução dos apoios, benefícios ou fundos, desde que verificada a mera participação dos titulares em causa. Se assim suceder, sugeriria-se que se avaliasse o regime a aplicar às decisões atributivas daqueles apoios, benefícios ou fundos.

---

<sup>5</sup> Relativa a crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos; alterada pelas Leis n.ºs 108/2001, de 28 de novembro, 30/2008, de 10 de julho, 41/2010, de 3 de setembro, 4/2011, de 16 de fevereiro, 4/2013, de 14 de janeiro, 30/2015, de 22 de abril, 94/2021, de 21 de dezembro.

**3.3.** A terceira questão não surge abordada pela iniciativa legislativa, mas relaciona-se com as alterações que se pretendem introduzir, em especial, com o aumento do período de inibição de funções.

Ainda que possam existir outras formas de aquilatar da observância do artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, o cumprimento das obrigações declarativas representa, na economia do diploma, um instrumento (também) para esse efeito. Daí que se preveja a necessidade de declaração de promessa de vantagem patrimonial futura contratualizada ou aceite durante o exercício de funções ou *nos três anos após o seu termo* [cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea *d*] e, sobretudo, a indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações, exercidas *nos últimos três anos* [cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea *a*), subalínea *i*), concretizada, de modo mais pormenorizado, no Anexo, que alude aos “dados relativos a atividades profissionais, cargos públicos, privados e sociais, e outras funções e atividades exercidas nos últimos três anos e/ou a exercer em acumulação ou exercidos *até três anos após a cessação de funções*”, e a inscrição das sociedades em cujo capital participe à data da declaração [cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea *b*), subalínea *iii*)]. A estas menções associa-se o dever de apresentação da declaração final atualizada *três anos* após o fim do exercício do cargo (cf. artigo 14.º, n.º 4).

Os dispositivos mencionados permitem concluir que a construção da obrigação de submissão da declaração final atualizada – quer do respetivo conteúdo, quer do momento em cujo cumprimento é devido – tem por referência o limite temporal dos três anos após a cessação de funções, em plena consonância com os períodos a que se reporta o regime constante do artigo 10.º. A partir do momento em que se alterem estes períodos, deixará de existir uma congruência entre os tempos a que se refere a obrigação declarativa e os tempos do regime aplicável à cessação de funções – obviando a que a primeira se encontre (também) teleologicamente orientada para assegurar a observância do artigo 10.º, ultrapassados que estejam os três primeiros anos contados da data da cessação de funções.

Por este motivo, sugeria-se que, a ampliar-se os períodos de nojo constantes do artigo 10.º, se apreciasse a eventual necessidade de ajustamentos à disciplina das obrigações declarativas.

Este é, salvo melhor, o nosso parecer.

Colégio de Santa Rita, Coimbra, em 7 de maio de 2024

A Presidente da Entidade para a Transparência,