

[Projeto de Lei 540/XVI/1](#) «Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, reforçando as sanções acessórias e o período de inibição aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos»

Data de admissão: 14-02-2024

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

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Carolina Caldeira (DAPLEN), Ana Paula Bernardo e pela Filipa Paixão (DILP), Helena Medeiros (BIB) e Elodie Rocha e Liliane Silva (DAC)

Data: 03.03.2025

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa alterar a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, ao prever o reforço das sanções acessórias e do período de inibição aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, tendo em vista o combate às «chamadas “portas giratórias”, em que o ex-titular de um cargo político ou alto cargo público transita para entidades direta ou indiretamente abrangidas pela sua anterior tutela, a fim de obter benefícios indevidos em proveito próprio».

A proposta em apreço alude à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), na medida em que estes instrumentos enumeram medidas de combate à corrupção, e apresenta o exemplo de medidas adotadas por alguns países da União Europeia sobre esta matéria.

Assim, através do projeto de lei em análise, o proponente visa (1) alargar a duração da pena acessória de inibição do exercício de funções políticas e de altos cargos públicos para o limite máximo de 10 anos, introduzindo uma moldura variável que permita graduar a sanção em função da gravidade do ilícito, extensão esta que se justifica pela importância de reforçar a credibilidade das instituições; e (2) implementar novas penas acessórias, tais como as proibições de vir a integrar conselhos de administração ou órgãos de direção ou gerência de qualquer entidade pública ou entidade privada com controlo ou financiamento público superior a 50%, de exercer quaisquer cargos previstos no estatuto do pessoal dirigente dos serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado, de participar em procedimentos de contratação pública, de participar em comissões de avaliação, júris de contratação pública e outros júris de concursos na administração pública de integrar delegações oficiais ou de representar o Estado, ou quaisquer entidades públicas, em eventos nacionais e internacionais, bem como de receber condecorações ou distinções honoríficas do Estado.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), 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 Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

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

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados. Não obstante, a restrição ou o aumento das restrições de direitos, previstas na redação proposta para os n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 10.º, n.º 4 do artigo 11.º e n.º 1 do artigo 11.º-A podem ser analisadas, no decurso do processo legislativo parlamentar, à luz do princípio constitucional da proporcionalidade, previsto no artigo 18.º da Constituição, e dos direitos fundamentais de acesso a cargos públicos, ao trabalho e à iniciativa privada.

A iniciativa deu entrada a 10 de fevereiro de 2025, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 14 de fevereiro de 2025 foi admitida e baixou na

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República, anunciado no dia 19 de fevereiro de 2025.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)² 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 traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

No n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário é estabelecido o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

A iniciativa em apreço não refere o número de ordem das alterações introduzidas à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, nem elenca essas alterações. Através da consulta do *Diário da República* verifica-se que, em caso de aprovação, esta poderá constituir a sexta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, modificada anteriormente pelas Leis n.ºs 69/2020, de 9 de novembro, 58/2021, de 18 de agosto, 4/2022, de 6 de janeiro, 25/2024, de 20 de fevereiro, e 26/2024, de 20 de fevereiro. Pelo que, assim se entendendo, esta informação deve constar da iniciativa, preferencialmente do artigo 1.º.

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

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

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, a iniciativa estabelece, no seu artigo 5.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá no «primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação», estando 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.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Nos termos do n.º 2 do [artigo 117.º da Constituição](#)³ «A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades.».

Relativamente aos Deputados, esta norma deve ser conjugada com o [artigo 154.º](#) da Constituição.

A [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)⁴, aprovou o novo regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas (Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos) e o respetivo regime sancionatório, revogando, a partir do primeiro dia⁵ da XIV Legislatura da Assembleia da República⁶:

³ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República. 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.

⁴ Versão consolidada - diploma retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 24/02/2025.

⁵ 25 de outubro de 2019.

⁶ ([artigo 26.º](#)).

- A [Lei n.º 4/83, de 2 de abril](#) «Controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos»;
- A [Lei n.º 64/93, de 26 de agosto](#), «Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos»;
- O [Decreto Regulamentar n.º 1/2000, de 9 de março](#), «Regulamenta a [Lei n.º 4/83](#), de 2 de Abril, alterada pela [Lei n.º 25/95](#), de 18 de Agosto, relativa ao controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos».

Não obstante, foram mantidas em vigor⁷, até à eventual alteração dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas para os membros dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas⁸, as disposições das Leis n.ºs 4/83, de 2 de abril e 64/93, de 26 de agosto, que lhes sejam aplicáveis.

Desde a sua aprovação, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, sofreu as seguintes alterações:

- [Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro](#) «Primeira alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, harmonizando o conteúdo da declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos com o respetivo formulário».

[Alterou o n.º 6 do artigo 13.º e o anexo (a que se refere o n.º 1 do artigo 13.º) relativo ao Modelo de declaração de rendimentos, património e interesses];

- [Lei n.º 58/2021, de 18 de agosto](#) «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».

⁷ (n.º 2 do [artigo 24.º](#))

⁸ Titulares dos cargos referidos na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril, e na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

[Alterou a alínea e) do n.º 2 do artigo 13.º, os n.ºs 4 e 5 do artigo 17.º e a redação do anexo (a que se refere o n.º 1 do artigo 13.º) relativo ao Modelo de declaração de rendimentos, património e interesses];

- [Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro](#) «Procede ao alargamento das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, alterando a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho».

[Aditou novas alíneas c) e d) ao n.º 2 do artigo 13.º, renumerando as seguintes, alterou os artigos 14.º, 16.º, 17, 18.º e 19.º, revogou os n.ºs 5, 6 e 8 do artigo 18.º e renumerou o n.º 7 do artigo 18.º como n.º 4 do artigo 18.º-A que aditou. Alterou ainda a redação do anexo (a que se refere o n.º 1 do artigo 13.º) relativo ao Modelo de declaração de rendimentos, património e interesses e republicou a Lei n.º 52/2019];

- [Lei n.º 25/2024, de 20 de fevereiro](#) «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 e o respetivo regime sancionatório, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho».

(Alterou o n.º 1 do artigo 10.º e aditou novos n.ºs 3 e 4 ao artigo 11.º, renumerando os seguintes); e

- [Lei n.º 26/2024, de 20 de fevereiro](#) «Repõe o regime de garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem seja chamado ao exercício de funções governativas e da contagem do tempo de exercício de cargos políticos para efeitos de aposentação ou reforma, procedendo à quinta 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».

[Aditou os artigos 6.º-A (que produz efeitos à data da entrada em vigor do [Decreto-Lei n.º 32/2018](#), de 8 de maio) e 6.º-B.].

As entidades públicas abrangidas pela Lei n.º 25/2019, deviam aprovar no prazo de 120 dias após a entrada em vigor da mesma⁹ os respetivos Códigos de Conduta estabelecendo, entre outros, os deveres de registo de ofertas e hospitalidades, bem como o organismo competente para esse registo¹⁰.

O Código de Conduta dos Deputados à AR foi aprovado em anexo à [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#), e entrou em vigor no primeiro dia da XIV Legislatura, competindo à Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados velar pela aplicação do mesmo e exercer as competências nele previstas, designadamente, elaborar um relatório anual sobre a aplicação do Código e a atividade da Comissão nesse domínio (artigo 12.º do Código).

De acordo com o artigo 5.º do [Regimento da Assembleia da República](#)¹¹ «os direitos e deveres dos Deputados estão definidos na Constituição, no Estatuto dos Deputados¹², no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e nas demais disposições legais aplicáveis, nas disposições do presente Regimento da Assembleia da República, no Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República e nas disposições regulamentares emitidas ao abrigo da lei.»

Nos termos da alínea f) do n.º 1 do [artigo 14.º](#) do [Estatuto dos Deputados](#)¹³ constitui dever dos Deputados «observar as disposições do Estatuto e demais legislação conexas, do Regimento da Assembleia da República e demais deliberações desta que lhes sejam

⁹ Entrou em vigor no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República.

¹⁰ (n.º 6 do [artigo 25.º da Lei n.º 52/2019](#)).

¹¹ Todas as referências ao Regimento são feitas para o sítio da *internet* da [Assembleia da República](#) (consultado a 24/02/2025).

¹² Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 1.º do Estatuto dos Deputados: «Além das normas constitucionais diretamente aplicáveis, o estatuto único dos Deputados é integrado» pelo Estatuto dos Deputados, «pelas demais disposições legais aplicáveis, pelas disposições do Regimento da Assembleia da República e pelas disposições regulamentares emitidas ao abrigo da lei» e «aplicam-se aos Deputados as normas que lhes digam respeito da lei que define os direitos e deveres dos titulares de cargos políticos, da lei que define o estatuto remuneratório e da lei que define os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos.»

¹³ Lei n.º 7/93, de 1 de março, alterada pelas Leis n.ºs 24/95, de 18 de agosto, 55/98, de 18 de agosto, 8/99, de 10 de fevereiro, 45/99, de 16 de junho, 3/2001, de 23 de fevereiro, 24/2003, de 4 de julho, 52-A/2005, de 10 de outubro, 44/2006, de 25 de agosto, 45/2006, de 25 de agosto, 43/2007, de 24 de agosto, 16/2009, de 1 de abril, 44/2019, de 21 de junho, 60/2019, de 13 de agosto, 53/2021, de 12 de agosto, 58/2021, de 18 de agosto, e 22/2024, de 15 de fevereiro.

aplicáveis, bem como contribuir para as boas práticas parlamentares em conformidade com o Código de Conduta».

O Estatuto dos Deputados enquadra também incompatibilidades ([artigo 20.º](#)), impedimentos ([21.º](#) e [21.º-A](#)) e consequências do incumprimento das regras sobre as incompatibilidades e impedimentos ([artigo 21.º-B](#)).

Os Códigos de Conduta do executivo têm sido aprovados pelos Governos Constitucionais, por Resolução do Conselho de Ministros¹⁴.

Em abril de 2021 foi lançado o portal [Mais Transparência](#), que inclui informação sobre vários temas de gestão dos recursos públicos do Estado Português e apresenta dados da Administração Pública de forma simples e acessível por forma a reforçar o escrutínio e a estimular a cidadania.

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril](#), aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 e, nessa sequência, o [Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro](#)¹⁵, criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), estabelecendo também o regime geral de prevenção da corrupção (RGPC)¹⁶.

O [MENAC](#) é uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção,

¹⁴ O Código de Conduta do XXI Governo Constitucional, pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, de 21 de setembro](#) (anterior à Lei n.º 52/2019), o do XXII Governo Constitucional, foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019, de 3 de dezembro](#), o do XXIII Governo Constitucional, pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022, de 9 de maio](#), o do XXIV Governo Constitucional, pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2024, de 24 de abril](#).

¹⁵ Revoga (artigo 27.º), a partir de 07.06.2022 - com efeitos a partir da data de instalação do MENAC - a Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que criara o Conselho de Prevenção da Corrupção

¹⁶ De acordo com a Estratégia Nacional Anticorrupção o «RGPC permitirá retirar do domínio da *soft law*, em termos gerais, a implementação de instrumentos como os planos de prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo. Para o efeito, propõe -se que sejam previstas sanções, nomeadamente contraordenacionais, aplicáveis quer ao setor público, quer ao setor privado.

tendo por missão promover a transparência e a integridade na ação pública e garantir a efetividade das políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas.

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13 de janeiro](#), estabeleceu um questionário prévio à integração de novos membros no Governo, prevendo que a informação a recolher deve ser «não apenas relativa aos próprios, mas também ao seu agregado familiar, sem prejuízo do disposto na lei a respeito das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos que possam ter um universo mais abrangente.» Do mesmo modo refere que, «não se justifica, salvo em casos particulares, devidamente salvaguardados no questionário, uma regressão temporal superior à já prevista na [Lei n.º 52/2019](#), de 31 de julho».

A [Portaria n.º 185/2024/1 de 14 de agosto](#)¹⁷, aprovou o modelo de declaração de inexistência de conflitos de interesses destinada aos membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas pelo RGPC.

No dia 25 de novembro de 2024, entrou em funcionamento a [Plataforma RGPC](#), acessível através do link: <https://entidade.mec-anticorruptao.pt>

As obrigações declarativas impostas pela Lei n.º 52/2019, aplicam-se aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos e equiparados, que iniciem, renovem ou terminem funções^{18 19}.

¹⁷ Versão consolidada (alterações pelas Portarias n.ºs 242/2024, de 4 de outubro e 38/2025, de 14 de fevereiro) - entrada em vigor a 15/02/2025.

¹⁸ ([artigo 23.º da Lei n.º 52/2019](#)).

¹⁹ A aplicação do disposto na Lei n.º 52/2019 aos membros dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ficou dependente da adoção do regime nela previsto nos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas. (n.º 2 do artigo 25.º [da Lei n.º 52/2019](#)).

A análise e fiscalização das declarações apresentadas compete à Entidade da Transparência (EpT) que foi criada pela [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)²⁰, como um órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional.

Os membros da EpT foram eleitos pelo Plenário do Tribunal Constitucional em 17 de janeiro de 2023,²¹ ²² e tomaram posse a 15 de fevereiro de 2023²³. Não obstante, a EpT só entrou em pleno funcionamento em 2024, depois de aprovar o [Regulamento n.º 258/2024](#), de 6 de março, sobre a «Normalização dos Procedimentos para o Registo Informático das Declarações Únicas de Rendimentos, Património, Interesses, Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos, Altos Cargos Públicos e Equiparados» e de publicado²⁴ o [Aviso n.º 4847/2024](#)²⁵, de 06/03/2024, sobre a entrada em funcionamento, no dia 7 de março de 2024,²⁶ da [Plataforma Eletrónica da Entidade da Transparência](#)²⁷.

No que diz respeito a jurisprudência, cumpre fazer referência aos Acórdãos do Tribunal Constitucional ²⁸ n.ºs [96/2024](#) (Processo n.º 342/2023), [259/2022](#) (Processo n.º 173/2022), [258/2022](#) (Processo n.º 158/2022), [257/2022](#) (Processo n.º 157/2022), [585/2020](#) (Processo n.º 1193/2019), [25/2021](#) (Processo n.º 99/2020) [418/2020](#) (Processo n.º 390/20), envolvendo aplicação da Lei n.º 52/2019 e aos Acórdãos n.ºs [73/2024](#) (Processo n.º 174/2022), [420/2023](#) (Processo n.º 500/2020), [370/2023](#) (Processo n.º 174/22), [263/2023](#) (Processo n.º 173/2023) e [500/2022](#) (Processo n.º 525/2022), sobre corrupção.

²⁰ Aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à [Lei n.º 28/82](#), de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional

²¹ [Declaração n.º 20/2023, de 10 de fevereiro](#).

²² A AR ainda aprovou a [Resolução da Assembleia da República n.º 132/2023, de 30 de novembro](#), que recomendava ao Governo que diligenciasse no sentido de garantir a entrada em funcionamento da Entidade para a Transparência.

²³ A Entidade para a Transparência só foi instalada fisicamente em setembro de 2023, não tendo ficado logo operacional a plataforma cf. consta do [Relatório de Atividades de 2023](#).

²⁴ Nos termos do n.º 4 do artigo 25.º da Lei n.º 52/2019.

²⁵ Publicado no DR n.º 47/2024, II série, de 06/03/2024.

²⁶ Até ao funcionamento a plataforma eletrónica para a entrega da declaração única, os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, e equiparados, entregaram-na junto do Tribunal Constitucional, em formato de papel (cf. n.º 1 do artigo 25.º da Lei 25/2019).

²⁷ Prevista no artigo 25.º da Lei n.º 52/2019.

²⁸ Retirados do sítio da *Internet* do Tribunal Constitucional (consultado em 24/02/2025).

Refira-se ainda uma lista de [Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República sobre a temática das incompatibilidades e impedimentos](#), destacando-se entre estes o [Parecer n.º 25/2019](#) e, ainda, os Pareceres n.ºs [6/2021](#) e [28/2024](#) já tendo por referência a Lei n.º 52/2019.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) prevê no seu artigo 83.º que o *Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça (...). São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção.*

A União Europeia tem vindo a adotar vários mecanismos no combate à corrupção, como a [Convenção estabelecida com base no n.º 2, alínea c\), do artigo K.3 do Tratado da União Europeia relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia](#), onde, a União, a respeito dos crimes de corrupção ativa e corrupção passiva, permitia que os Estados-Membros adotassem as medidas necessárias para que esses comportamentos, bem como a cumplicidade ou a instigação, fossem passíveis de sanções penais efetivas, proporcionais e dissuasoras, incluindo, pelo menos nos casos mais graves, penas privativas da liberdade que possam determinar a extradição.

Em 2003, a União Europeia adotou a [Decisão-Quadro 2003/568/JAI](#), relativa ao combate à corrupção no sector privado, criminalizando-a na sua vertente ativa (subornar uma pessoa a fim de essa pessoa praticar ilicitamente atos no exercício das suas funções) e passiva (aceitar um suborno). A Decisão estipulou igualmente que, não só as pessoas singulares, tais como os trabalhadores, mas também as pessoas coletivas, tais como as empresas, podiam ser consideradas responsáveis por infrações que

envolvam corrupção, determinando que a medida da sanção penal aplicável, *efetiva, proporcional e dissuasiva*, se fixasse em pena de prisão entre 1 e 3 anos (artigo 5.º).

Um outro ato legislativo adotado pela UE no combate à corrupção foi a [Decisão 2008/801/CE do Conselho, sobre a celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção](#), onde se estipulam medidas de prevenção, investigação e instrução judicial da corrupção, *maxime* por via do congelamento, da apreensão, da perda e da restituição dos produtos do crime, incluindo regras destinadas a prevenir e combater o branqueamento de capitais, bem como normas relativas à contabilidade no setor privado e à transparência e à igualdade de acesso de todos os candidatos a contratos públicos de obras, fornecimento e serviços.

Em 2011, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu *Luta contra a corrupção na UE* ([COM/2011/0308 final](#))²⁹, exortava os países da UE a recorrerem aos instrumentos existentes para combater a corrupção, tais como a [Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção](#) e a [Convenção Civil sobre a Corrupção do Conselho da Europa](#) bem como instava os países da UE a incorporarem devidamente a legislação da UE relativa à corrupção no respetivo direito nacional.

Com o intuito de diminuir a disparidade e a desigualdade de estratégias em matéria de luta contra a corrupção entre os Estados-Membros, a União Europeia empenhou-se em promover a coerência das políticas e das ações levadas a cabo pelos Estados-Membros no domínio da luta contra a corrupção, adotando as seguintes linhas de ação:

- Criação de um novo mecanismo de Elaboração de Relatórios Anticorrupção da UE para controlar e avaliar os esforços envidados pelos Estados-Membros em matéria de luta contra a corrupção, tendo sido publicado, em 2014, o primeiro [Relatório Anticorrupção da UE](#) (COM/2014/38);

²⁹ A Assembleia da República [escrutinou](#) esta iniciativa.

- Participação da União Europeia no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa ([GRECO](#)), estabelecido em 1999 para monitorizar dos Estados a aplicação dos *standards* normativos internacionais anticorrupção;
- Proteção dos dinheiros públicos da União Europeia contra a corrupção, pela ação do Organismo Europeu de Luta Antifraude ([OLAF](#)) – resultante da [Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de abril de 1999](#) – e através da instituição da [Procuradoria Europeia](#), referida na Comunicação da Comissão sobre a *Proteção dos Interesses Financeiros da UE através do direito penal e dos inquéritos administrativos* ([COM/2011/293](#)) e concretizada pelo [Regulamento \(UE\) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017](#) que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

Ainda neste âmbito, de destacar, a adoção do [Regulamento \(UE\) n.º 250/2014 que cria o programa Hercule III](#), com o objetivo de financiar projetos destinados a combater a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais contrárias ao orçamento da UE e aos interesses financeiros da União Europeia, e ainda a [Diretiva \(UE\) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017](#)³⁰, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

Em 2023, a Comissão Europeia apresentou uma nova [Diretiva](#)³¹ relativa à luta contra a corrupção. Esta diretiva estabelece regras mínimas referentes à definição das infrações penais e das sanções em matéria de corrupção, apresentando ao mesmo tempo medidas para prevenir e combater a corrupção. Para além disso, garante que todos os países da UE criminalizam os mesmos atos de corrupção e que a definição destes crimes é uniforme, passando a serem puníveis os crimes de suborno nos setores público e privado, apropriação indevida, tráfico de influências, obstrução à justiça e enriquecimento resultante de crimes de corrupção. Adicionalmente, no caso de pessoas singulares, prevê penas máximas de prisão de, pelo menos, dois a quatro anos, dependendo da infração, e um conjunto de sanções adicionais que podem ser adotados

³⁰ Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

³¹ A Assembleia da República [escrutinou](#) esta iniciativa.

como multas, destituição de cargos públicos, inibição de exercer cargos públicos ou funções de serviço público, revogação de licenças e exclusão do acesso a concursos públicos e a fundos públicos. Já para pessoas coletivas, estas estarão igualmente sujeitas a sanções sob forma de multas que variam entre 3% e 5% do volume total de negócios a nível mundial ou um mínimo de 24 a 40 milhões de euros, dependendo da infração em causa. Esta nova lei vem substituir dois atos legislativo: a [Decisão-Quadro 2003/568/JAI](#) e a [Diretiva \(UE\) 2017/1371](#).

- **Âmbito internacional**

Países analisados

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

ESPANHA

Em Espanha, [a Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado](#)³², foi aprovada com o objetivo de clarificar, reforçar e ampliar o quadro jurídico aplicável às funções desempenhadas pelos titulares de altos cargos, com vista a garantir que o exercício do cargo se realize com as máximas condições de transparência e legalidade, assim como com a ausência de conflitos entre os interesses privados e os inerentes às funções públicas.

O [artículo 1-2](#) elenca os cargos que, para efeitos do diploma, se devem considerar «altos», incluindo, nomeadamente, os membros do Governo e os Secretários de Estado; os diretores gerais da Administração Geral do Estado; os presidentes, vice-presidentes, diretores gerais, diretores executivos e equivalentes em entidades que integrem o setor público estatal, administrativo, fundacional ou empresarial, vinculadas ou dependentes da Administração Geral do Estado, que exerçam funções de máximos responsáveis e cuja nomeação se tenha efetuado por decisão do Conselho de Ministros ou por órgãos

³² Texto consolidado retirado do portal legislativo *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 21/02/2025.

próprios do Governo; os diretores, diretores executivos e secretários-gerais ou equivalentes das entidades reguladoras ou de supervisão; os titulares de qualquer outro posto de trabalho no setor público estatal, independentemente da sua denominação, cuja nomeação tenha sido efetuada por Conselho de Ministros (com exceção daqueles que exercem cargos de subdiretores gerais ou equivalentes).

De acordo com o [artículo 3-1](#), o exercício dos altos cargos deverá efetuar-se com respeito, entre outros, pelo princípio da integridade, nos termos do qual os titulares deverão agir com a devida diligência e sem incorrer no risco de cair em conflitos de interesses.

O regime do conflito de interesses vem previsto no [Título II](#) do diploma.

O [artículo 11](#) apresenta a definição geral de conflito de interesses, entendendo-se como tal a situação na qual um alto cargo se vê perante a tomada de uma decisão que possa afetar, positiva ou negativamente, os seus interesses pessoais, de natureza económica ou profissional. Mais refere a norma que se consideram interesses pessoais, a saber: os interesses próprios; de familiares (incluindo os do cônjuge ou de pessoa com quem mantenha uma relação de afetividade análoga e os dos parentes até ao quarto grau de consanguinidade ou segundo grau de afinidade); de pessoas com quem tenha questão litigiosa pendente; de pessoas com quem mantenha uma amizade próxima ou uma inimizade manifesta; de pessoas ou entidades relativamente às quais tenha estado vinculado por uma relação laboral ou profissional de qualquer natureza nos dois anos prévios à nomeação; e das pessoas ou entidades com quem os familiares do titular estejam vinculados por uma relação laboral ou profissional de qualquer natureza, sempre que estes exerçam funções de direção, assessoria ou administração.

O [artículo 14](#) estabelece as limitações patrimoniais à detenção de participações societárias por titulares de altos cargos, determinando que estes não podem deter, por si ou por interposta pessoa³³, participações diretas ou indiretas superiores a dez por cento em empresas que tenham estabelecido acordos ou celebrado contratos de

³³ Definindo-se por interposta pessoa a pessoa física ou coletiva que atue por conta do titular do alto cargo ([artículo 14](#)).

qualquer natureza com o setor público estatal, autónomo ou local, ou que recebam subvenções provenientes de qualquer entidade da Administração Pública.

A proibição aqui em causa aplica-se igualmente no caso de o titular de alto cargo ter participação em empresa subcontratada de outra que mantenha contratos de qualquer natureza com o setor público estatal, autónomo ou local, sempre que a empresa adjudicatária preste serviços ou forneça bens à entidade ou órgão da Administração em que o titular esteja a desempenhar as suas funções.

Igualmente, no caso de sociedades anónimas com capital social superior a 600 000 €, a proibição aqui em causa aplica-se às participações patrimoniais que, muito embora possam ser inferiores a 10%, possam condicionar de forma relevante a atuação de tais sociedades.

Caso se verifique a situação referida supra, o titular do alto cargo está obrigado a alienar ou ceder a sua participação social a um terceiro independente³⁴, o que deverá ser declarado nos *Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales*, devendo igualmente obter informação favorável prévia de *Oficina de Conflictos de Intereses*.

Nos termos do [artículo 15](#) desta lei, nos dois anos subsequentes à cessação de funções, está vedada aos titulares de altos cargos:

1. A prestação de serviços em entidades privadas relativamente às quais tenham proferido decisões ou em entidades privadas que tenham, de algum modo, participado em processos decisórios. A proibição estende-se às entidades privadas que pertençam ao mesmo grupo societário;
2. A prestação de serviços em entidades privadas que tenham estado sujeitas aos seus poderes de supervisão ou de regulação;
3. Celebrar contratos, por si mesmos ou através de empresas nas quais tenham uma participação superior a dez por cento, de assistência técnica, de serviços ou equivalente, com entidades públicas nas quais tenham exercido funções,

³⁴ Entendendo-se como tal aquele relativamente ao qual não concorram as circunstâncias contempladas nesta norma (*artículo 14*).

sempre que a celebração de tais contratos esteja diretamente relacionada com as funções exercidas pelo titular de alto cargo em tais entidades públicas.

Na mesma norma exige-se que os titulares de altos cargos, no período de dois anos subsequentes à cessação de funções, apresentem declaração sobre as atividades que pretendam iniciar, previamente ao seu início, junto da *Oficina de Conflictos de Intereses*³⁵.

Existem igualmente obrigações declarativas no período em que os titulares de altos cargos se encontram a exercer os respetivos cargos. Assim, nos três meses após o início das suas funções, devem apresentar:

1. O *Registro de Actividades de Altos Cargos*, no qual declarem as funções que tenham desempenhado nos dois anos prévios ao início das funções públicas ([artículo 16](#)). Esta obrigação implica que os titulares de altos cargos anexem ao *Registro de Actividades de Altos Cargos*, as três últimas declarações de rendimentos, ou que autorizem a *Oficina de Conflictos de Intereses*, expressamente e por escrito, a obter tal informação diretamente da Administração Tributária;
2. O *Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de altos cargos* ([artículo 17](#)).

De acordo com o [artículo 25](#) da *Ley 3/2015*, consideram-se muito graves, designadamente, as infrações que impliquem o incumprimento das normas de incompatibilidades previstas nesta lei, bem como a prestação de informações falsas ou a junção de documentos falsos às declarações apresentadas. Por seu lado, consideram-se infrações graves a não apresentação da *declaración de actividades y de bienes y derechos patrimoniales* ou a omissão deliberada de informações ou documentos que devessem ser apresentados.

Às sanções muito graves poderá corresponder, entre outras, a destituição dos cargos públicos que ocupem ou a obrigação de restituir quantias que tenham recebido

³⁵ Entidade adstrita ao Ministério das Finanças e Função Pública, com autonomia própria, à qual compete o controlo legal das incompatibilidades dos titulares de altos cargos e do restante pessoal da Administração Pública espanhola ([artículo 19](#)).

indevidamente, bem como a impossibilidade da nomeação para o exercício de um alto cargo pelo período de cinco a dez anos ([artículo 26](#)). Esta última consequência prevê-se igualmente para as infrações graves.

O *Reglamento por el que se desarrollan los títulos Preliminar, II y III de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*, foi aprovado pelo [Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre](#).

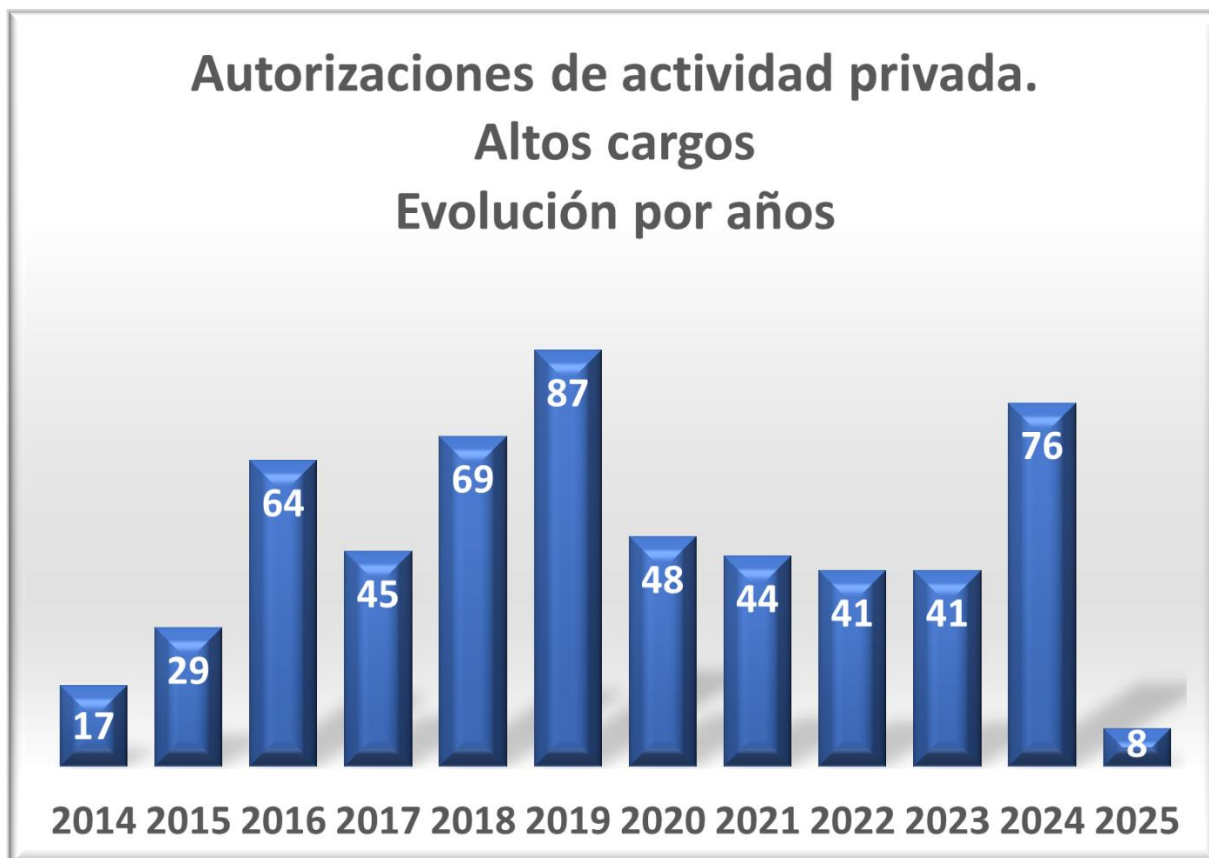
De acordo com o [artículo 12](#), nos dois anos seguintes à cessação de um alto cargo, quem o tenha exercido e que queira exercer uma atividade privada, está obrigado a enviar uma comunicação ao *Registro de Actividades de Altos Cargos*, antes do início da atividade a realizar, que inclua:

1. Especificação da atividade privada que pretende exercer, referindo se esta será exercida por conta própria ou por conta de outrem. Neste último caso, devem ser indicados os dados da empresa ou entidade empregadora, indicando também seu objeto social.
2. Declaração expressa de que esta atividade privada não está diretamente relacionada com as competências do cargo ocupado.

Esta comunicação deve ser acompanhada da documentação comprobatória que o requerente considerar adequada.

Por sua vez, recebida a comunicação, cabe à *Oficina de Conflictos de Intereses*, solicitar ao ministério, órgão ou entidade nos quais o requerente tenha exercido o seu último cargo de chefia, as informações necessárias para emitir a decisão. Caso a decisão da *Oficina de Conflictos de Intereses* seja desfavorável e o requerente inicie, ainda assim, a atividade privada, esta promove, junto da autoridade competente, a instauração dum procedimento administrativo para o exercício do poder sancionatório.

A tabela seguinte mostra a evolução, ao longo dos anos, das autorizações para o exercício de atividades privadas por parte de altos funcionários que cessaram funções³⁶:



FRANÇA

Em França, a [Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)³⁷, determina, no [article 1](#), que os membros do Governo, as pessoas titulares de um mandato eletivo local, bem como as que estejam encarregues de uma missão de serviço público, exerçam as suas funções com dignidade, probidade e integridade, devendo diligenciar no sentido de prevenir ou cessar de imediato todos os conflitos de interesses.

³⁶ [Informação](#) disponível no *Portal de la Transparencia da Administración General del Estado*.

³⁷ Texto consolidado retirado do portal legislativo *LEGIFRANCE.FR*. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 21/02/2025.

O [article 2](#) do diploma define conflito de interesses como qualquer interferência entre interesse público e interesse privado que aparente ou possa com probabilidade influenciar o exercício independente, imparcial e objetivo de uma função.

De acordo com o [article 4](#), no prazo de dois meses após a sua nomeação, cada membro do Governo³⁸ deve preencher e entregar, ao presidente da [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique \(HATVP\)](#)³⁹, uma declaração na qual, de forma exaustiva, precisa e verdadeira, descreva a sua situação financeira, bem como os interesses de que seja titular à data da nomeação, ou de que tenha sido titular nos cinco anos anteriores.

A declaração da situação patrimonial deve abranger os seguintes elementos: 1.º edifícios construídos e não construídos; 2.º títulos; 3.º seguros de vida; 4.º contas bancárias correntes ou poupanças; 5.º bens móveis a partir de determinado valor; 6.º veículos a motor, barcos e aeronaves; 7.º negócios nos quais sejam intervenientes, clientela e escritórios; 8.º bens móveis, imóveis e contas mantidos no exterior; 9.º outra propriedade; 10.º passivo.

Por seu lado, a declaração de interesses abrange: 1.º as atividades profissionais, remuneradas ou não, desenvolvidas pelo titular à data da nomeação; 2.º as atividades profissionais, remuneradas ou não, desenvolvidas pelo titular nos cinco anos prévios à nomeação; 3.º as atividades de consultoria desenvolvidas pelo titular à data da nomeação e nos últimos cinco anos anteriores; 4.º o exercício de funções em órgãos de administração, em órgãos públicos ou privados ou em empresas à data da nomeação ou nos cinco anos anteriores; 5.º as participações financeiras diretas no capital de uma empresa à data da nomeação; e, 6.º as atividades profissionais desenvolvidas à data da nomeação pelo cônjuge, pelo unido de facto ou pelo parceiro de convivência; 7.º as funções desenvolvidas de forma voluntária que sejam suscetíveis de dar origem a um conflito de interesses.

³⁸ O âmbito subjetivo da norma abrange os membros do Governo, as pessoas titulares de um mandato eletivo local, as que estejam encarregues de uma missão de serviço público, bem como os cargos referidos no [article 11](#).

³⁹ Autoridade administrativa independente prevista nos [articles 19-22](#) da *Loi n° 2013-907*.

Em caso de alteração significativa dos seus bens durante o exercício das suas funções, os membros do Governo devem declará-lo à HATVP. O mesmo se aplica em caso de alteração substancial dos seus interesses. Por seu lado, no prazo de dois meses após a cessação de funções, devem apresentar nova declaração de bens e de interesses à HATVP.

Os membros do Governo são também sistematicamente sujeitos a um procedimento de auditoria fiscal logo que após a sua nomeação. Este procedimento, supervisionado pela HATVP e promovido pela administração fiscal, permite verificar se os membros do Governo cumprem integralmente a obrigação de pagamento de impostos⁴⁰.

De acordo com [article 12](#), as declarações de interesses são tornadas públicas pela *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*.

O [article 8](#) determina que os membros do Governo e os presidentes e membros de autoridades administrativas independentes e de autoridades públicas independentes que detenham instrumentos financeiro-económicos, estão impedidos de os gerir de uma forma que implique o controlo sobre esses mesmos instrumentos no período de duração do seu mandato.

Esta norma é desenvolvida e concretizada pelo [Décret n° 2014-747 du 1er juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique](#). De acordo com o [article 3-1](#) deste diploma, este impedimento de exercício de controlo estende-se aos instrumentos financeiros detidos por cônjuge ou por unido de facto.

Nos termos do [article 26](#) da *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*, a omissão da entrega das declarações devidas, da declaração da totalidade dos bens ou interesses ou a comunicação de avaliações falsas

⁴⁰ Para mais [informação](#), consultar o portal informativo francês *VIE-PUBLIQUE.FR*.

do património pelos membros do Governo é punível com três anos de prisão e multa de 45 000 €.

De acordo com a mesma norma, poderá ainda ser determinada a proibição do exercício de uma função pública, proibição essa que pode ser definitiva ou temporária, sendo que, neste último caso, a proibição não se pode verificar por um período superior a cinco anos, nos termos dos [articles 131-26](#) e [131-27](#) do *Code penal*.

Ao que acresce, de acordo com [article L121-4](#) do *Code général de la fonction publique*, os funcionários públicos devem assegurar a cessação imediata de uma situação de conflito de interesses, conforme definidas no [article L.121-5⁴¹](#), na qual se encontrem ou que possam vir a encontrar-se.

Determina o [article L124-4](#) que o funcionário público que tenha cessado as respetivas funções públicas há menos de três anos, e que pretenda exercer uma atividade privada, deve submeter previamente a questão à autoridade hierárquica a que pertença ou na qual se tenha apresentado em último lugar, a fim de que esta possa apreciar a compatibilidade de qualquer atividade remunerada, assalariada ou não, numa empresa privada ou num organismo de direito privado ou de qualquer atividade liberal com as funções exercidas nos três anos anteriores ao início dessa atividade.

Sempre que a autoridade hierárquica tiver sérias dúvidas quanto à compatibilidade da atividade em causa com as funções desempenhadas pelo funcionário público durante os três anos anteriores ao seu início previsto, deve submeter a questão ao responsável pelas questões de ética para parecer prévio. Se tal parecer, ainda assim, não for suficiente, mantendo-se as dúvidas,, a autoridade hierárquica remete a questão para a *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*.

A *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* é obrigatoriamente consultada nos casos em que o requerente tenha exercido nos últimos três anos um cargo cujo nível hierárquico ou a natureza das funções exercidas a isso obrigue ([article L124-5](#)).

⁴¹ Ou seja, qualquer situação de ingerência entre um interesse público e interesses públicos ou privados que seja suscetível de influenciar o exercício independente, imparcial e objetivo das funções do agente público.

De acordo com o [article R124-29](#), justificam que a autoridade hierárquica submeta ao parecer prévio da *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* os cargos ali descritos.

Ainda, o [Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique](#), incide, entre outros, sobre o exercício de atividades privadas por funcionários públicos e determinados agentes contratuais de direito privado que tenham cessado as suas funções, regulando, quer o início de atividade privada após a cessação de funções públicas nos termos definidos no *Code général de la fonction publique*, nomeadamente ao nível dos procedimentos, quer a acumulação de funções públicas e privadas.

Por fim, cumpre ainda fazer uma breve referência à [LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#), também designada por *Loi Sapin*, cuja redação se baseou nas conclusões apresentadas num relatório do Presidente da *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*. Esta *Loi*, com o intuito de combater a corrupção, procede, designadamente, à criação da *Agence française anticorruption*, a qual, para além de competências de consultoria, tem por função monitorizar a implementação, nas empresas e também nas Administração Pública, de medidas que combatam e previnam a corrupção, tendo poder sancionatório no caso de incumprimento⁴².

Organizações internacionais

A [Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção](#)⁴³ foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 31 de outubro de 2003, tendo entrado em vigor em 2005. A 7 de agosto de 2024, esta convenção tinha 190 Estados-Parte e 140 Signatários, conforme [informação disponibilizada](#) pela ONU. A convenção é composta por 71 artigos, divididos

⁴² A este respeito, consultar a [informação](#) disponibilizada no portal *VIE-PUBLIQUE.FR*.

⁴³ Versão em português, disponível no portal da *United Nations-Office on Drugs and Crime*. [Versão em inglês](#) também disponível no portal da ONU.

em 8 capítulos, sendo que os mais importantes tratam de temas como a prevenção, a penalização, a recuperação de ativos e a cooperação internacional.

De acordo com o n.º 1 do artigo 5.º, «Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão

dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas».

Por seu lado, estabelece o artigo 10.º que cada Estado-Parte deverá diligenciar no sentido de aumentar a transparência na sua Administração Pública, incluindo no que respeite à sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisões, nomeadamente através da divulgação das informações relevantes.

Por fim, o artigo 12.º refere-se especificamente às medidas de prevenção da corrupção a implementar no âmbito do setor privado, incluindo as que digam respeito aos conflitos de interesse [alínea c) do n.º 2].

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Na XVI Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas relacionadas com alterações à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos):

- [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) – **iniciativa rejeitada na generalidade com os votos contra do PS, IL e CDS-**

Projeto de Lei n.º 540/XVI/1.ª (CH)

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

- PP, abstenção do PSD e votos a favor do CH, BE, PCP, L, PAN e NINSC (Miguel Arruda).**
- [Projeto de Lei n.º 109/XVI/1.ª \(BE\)](#) - Densifica o regime penal aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, prevendo a recuperação na totalidade do enriquecimento injustificado (6ª alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho) – **aguarda apreciação na generalidade.**
 - [Projeto de Lei n.º 525/XVI/1.ª \(PAN\)](#) - Reforça e clarifica os impedimentos aplicáveis aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, procedendo à alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro – **iniciativa rejeitada na generalidade com os votos contra da IL e do CDS-PP, abstenção do PSD, PS, CH, BE, PCP e NISNC (Miguel Arruda) e votos a favor do L e do PAN.**
 - [Projeto de Lei n.º 526/XVI/1.ª \(PAN\)](#) - Facilita a consulta de declarações de rendimentos de titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e equiparados, procedendo à alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho – **iniciativa rejeitada na generalidade com os votos contra do PSD, PS, IL, L e CDS-PP e votos a favor do CH, BE, PCP, PAN e NINSC (Miguel Arruda).**
 - [Projeto de Lei n.º 532/XVI/1 \(PSD\)](#) - Sexta 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, e décima sétima alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março – **iniciativa aprovada na generalidade, com os votos contra do CH, PCP, PAN e NINSC (Miguel Arruda), abstenção do PS, BE e L, e votos a favor do PSD, IL e CDS-PP.**
 - [Projeto de Lei n.º 534/XVI/1.ª \(PS\)](#) - Procede à 6.ª alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, agilizando algumas regras relativas ao preenchimento da declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos e clarificando aspetos do regime aplicável após funções executivas – **iniciativa aprovada na generalidade com os votos contra da IL, abstenção do PSD, CH, CDS-PP e NINSC (Miguel Arruda), e votos a favor do PS, BE, PCP, L e PAN.**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, não foram encontradas petições sobre esta matéria ou sobre matéria idêntica, apresentadas na presente legislatura.

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

Na XV Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas relacionadas com alterações à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos):

- [Projeto de Lei n.º 358/XV/1.ª \(PAN\)](#) - Reforça e clarifica os impedimentos e os mecanismos de prevenção de conflitos de interesse aplicáveis aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, procedendo à quarta alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho – **iniciativa caducada.**
- [Projeto de Lei n.º 562/XV/1.ª \(BE\)](#) - Altera o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho) – **iniciativa rejeitada na generalidade com os votos contra do PS e PSD, abstenção da IL e votos a favor do CH, PCP, BE, PAN e L.**
- [Projeto de Lei n.º 613/XV/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 e o respetivo regime sancionatório, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho - **iniciativa aprovada em votação final global com os votos contra da IL, abstenção do PSD e PCP, e votos a favor do PS, CH, BE, PAN e L. Deu origem à [Lei 25/2024](#) de 20 de fevereiro « 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 e o respetivo regime sancionatório, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho»**
- [Projeto de Lei n.º 614/XV/1.ª \(CH\)](#) - Altera o quadro sancionatório previsto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (Regime jurídico do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos) - **iniciativa rejeitada na**

generalidade com os votos contra do PS, PSD e IL, abstenção do PCP, BE, PAN e L, e votos a favor do CH.

- [Projeto de Lei n.º 977/XV/2.ª \(CH\)](#) - Aumenta a amplitude da proibição de exercício de determinadas funções após a cessação de funções políticas executivas, bem como a duração dessa proibição (4.ª 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”) - **iniciativa rejeitada na generalidade com os votos contra do PS, PSD e L, abstenção do PCP, e votos a favor do CH, IL e BE.**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, não foram encontradas petições sobre esta matéria ou sobre matéria idêntica, apresentadas nas anteriores legislaturas.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas Obrigatórias

A 24 de fevereiro de 2025 foram promovidas as audições da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, cujos contributos serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).

▪ Consultas facultativas

A 24 de fevereiro de 2025, foram promovidas consultas ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, à Entidade para a Transparência e à Associação Cívica Transparência e Integridade, que serão disponibilizadas na [página da iniciativa](#).

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ANTUNES, Maria João - O que muda no regime legal dos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos. **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 15 (set./dez. 2022), p. 87-91. Cota: RP-12.

Resumo: O presente artigo aborda o tema dos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos. Segundo a autora, tem persistido, «no conjunto de certezas sociais adquiridas, a convicção de que os fenómenos corruptivos são sistémicos e atravessam amplos setores da atividade política, administrativa e privada e de que o Estado, através das suas instâncias formais de controlo, não tem conseguido prevenir, detetar e reprimir eficazmente a corrupção. Por outro lado, a verdade é que continuamos a ter dificuldades em conhecer a extensão real do fenómeno e do nível de incidência nas diferentes áreas de atividade, quer públicas quer privadas, e que não existe propriamente um sistema que permita a avaliação efetiva do grau de eficiência e da capacidade de resposta das várias instituições já envolvidas na prevenção, deteção e represão da corrupção.»

Depois de uma introdução ao tema, são desenvolvidos os seguintes tópicos principais: previsão legal de crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos; conteúdo das alterações; prescrição do procedimento criminal, responsabilidade penal das pessoas coletivas, oferta indevida de vantagem, participação económica em negócio e regras especiais de processo; dispensa de pena, atenuação especial da pena e suspensão provisória do processo; e, por último, penas acessórias.

CONSELHO DA EUROPA. GRECO - **Quinto ciclo de avaliação : prevenir a corrupção e promover a integridade em governos centrais (funções executivas de topo) e forças e serviços de segurança** [Em linha] : **relatório de avaliação : Portugal**. Estrasburgo : Conselho da europa, 2024. [Consult. 21 fev. 2025]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=145664&img=33422>>.

Resumo: «Este relatório avalia a eficácia do quadro em vigor em Portugal para prevenir a corrupção entre pessoas com funções executivas de topo (o Primeiro-Ministro e restantes membros do Governo, o chefe de gabinete e os assessores do Primeiro-Ministro, bem como os chefes de gabinete e os assessores dos restantes membros do Governo, [...] e membros da Guarda Nacional Republicana [...] e da Polícia de

Segurança Pública [...]. O relatório visa apoiar a reflexão em curso no país sobre o reforço da transparência, da integridade e da responsabilização na vida pública».

Para os autores existem, ainda, « atrasos consideráveis na implementação efetiva e na monitorização das regras em vigor em muitas áreas. Nem o Mecanismo Nacional Anticorrupção nem a Entidade para a Transparência estão ainda totalmente operacionais. A Estratégia Nacional Anticorrupção carece de um plano de ação e de disposições de monitorização adequadas. O Código de Conduta do Governo tem de ser complementado por orientações adequadas, especialmente no que diz respeito a conflitos de interesses e a ofertas, bem como por ações de sensibilização e por um mecanismo de supervisão e de sanções (...)».

Este relatório é o resultado de uma visita a Portugal, realizada por uma equipa de avaliação do GRECO, efetuada entre 24 de junho e 1 de julho de 2022. Foram referenciadas as respostas de Portugal ao Questionário de Avaliação (Greco(2016)19rev), bem como a outras informações recebidas, incluindo da parte da sociedade civil.

FERREIRA, José Augusto Gonçalves - Incompatibilidades e impedimentos no exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e prevenção da corrupção. **E-Pública** [Em linha]. Vol. 9, n.º 2 (out. 2022), p. 29-52. [Consult. 21 fev 2025]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142031&img=30180&save=true>>. ISSN 2183-184X.

Resumo: «O propósito do presente texto é contribuir para uma reflexão sobre o papel do regime das incompatibilidades e impedimentos instituído pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, enquanto mecanismo de prevenção da corrupção. Faremos uma análise introdutória e estruturante que se pretende justificativa do regime para, de seguida, nos debruçarmos sobre o mesmo, perscrutando o cumprimento dos princípios e valores apresentados. Refletiremos sobre a eficácia e adequabilidade das soluções encontradas frente ao objetivo de prevenir a corrupção. Nesse sentido, detetaremos as maiores fragilidades e sublinharemos aquelas que preocupam e espantam.»

MATTA, Paulo Saragoça da - Crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos : o que mudou com a Lei nº 94/2021 de 21 de Dezembro. **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 15 (set./dez. 2022), p. 93-103. Cota: RP-12.

Resumo: O presente artigo analisa as implicações que as alterações trazidas pela Lei nº 94/2021 de 21 de dezembro têm para os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos. De acordo com o autor, esta Lei veio «introduzir múltiplas alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, seja dando nova redação aos artigos 1.º, 4.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º-A, 23.º, 27.º, 28.º, 34.º, 35.º, 37.º e 39.º, seja aditando os artigos 6.º-A e 27.º-A, seja ainda revogando o artigo 3.º-A e o n.º 3 do artigo 27.º. Convém, porém, antes de analisar topicamente o conteúdo das alterações emergentes da reforma de 2021, ter uma ideia geral da amplitude da reforma então implementada.»

Com este objetivo em mente, o autor aborda os seguintes tópicos: identificação das alterações legislativas de 2021; análise das alterações legislativas identificadas; crítica à não alteração de normas inconvenientes da Lei n.º 34/87; conclusões sobre o sentido geral da reforma dos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos.

OCDE - **Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024**. [Em linha]. OECD Publishing : Paris, 2024. [Consult. 21 fev. 2025]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=148041&img=35834>>.

Resumo «Esta primeira edição do *Anti-Corruption and Integrity Outlook* da OCDE tem como objetivo apoiar o trabalho contínuo dos países no combate à corrupção, na defesa da integridade e na salvaguarda das democracias e da prosperidade nos próximos anos. Com base em novos dados recolhidos através dos Indicadores de Integridade Pública da OCDE, demonstra os pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e ameaças aos sistemas anticorrupção e de integridade, destacando oportunidades para melhorar tanto a recolha de dados como a sua implementação. Estas melhorias devem ser feitas se os países quiserem responder a alguns dos desafios mais importantes que enfrentam

atualmente, nomeadamente a transição ecológica, o aumento da inteligência artificial e a crescente interferência estrangeira e corrupção estratégica». [tradução interna]

SOUSA, Luís ; COROADO, Susana - **Ethics and integrity in politics [Em linha] : perceptions, control, and impact**. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022. [Consult. 21 fev. 2025]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142786&img=30818>>.

Resumo: Os autores abordam a questão da ética política no fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições políticas e, nesta perspetiva, como reforço da democracia. Relacionam esta problemática com um conjunto de estudos recentes que indicam que a confiança nos partidos, parlamentos e governos tem diminuído nas últimas duas décadas, na sequência de escândalos de corrupção política e de falta de respostas clarificadoras sobre os padrões éticos exigidos. O livro visa proceder à identificação das «expectativas dos cidadãos e políticos em relação à conduta ética na política e os riscos de reputação associados à conduta antiética no cumprimento dos deveres; mapear medidas de autorregulação implementadas nos partidos políticos, parlamentos e governos para mitigar estes riscos de integridade; e estudar como os políticos e os cidadãos respondem a um número selecionado de esforços de autorregulação para melhorar os padrões éticos na política».

TRANSPARENCY INTERNATIONAL – **Global corruption barometer [Em linha] : European Union 2021 : Citizen's views and experiences of corruption**. Berlin : Transparency International, 2021. [Consult. 21 fev. 2025]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=137814&img=26235&save=true>>. ISBN 978-3-96076-179-2.

Resumo: O Barómetro Global da Corrupção (BGC) – União Europeia 2021 fornece uma visão aprofundada sobre a opinião das pessoas relativamente à corrupção, bem como sobre as suas experiências de suborno e favoritismo na União.

Baseado no trabalho de campo realizado entre outubro e dezembro 2020, o BGC contactou mais de 40.000 pessoas em 27 países da Europa. Com base nos dados

recolhidos é possível constatar que quase um terço das pessoas pensa que a corrupção está a piorar no seu país e quase metade dizem que o seu governo está a fazer um mau trabalho no combate à corrupção.

Entre outras preocupações, foi também registada uma preocupação generalizada sobre o relacionamento próximo entre negócios e política, com mais de metade das pessoas acreditando que um conjunto de interesses privados limitado controla o seu governo.

SAMPAIO, Gustavo - **Os privilegiados : como os políticos e ex-políticos gerem interesses, movem influências e beneficiam de direitos adquiridos**. 6ª ed. Lisboa : A Esfera dos Livros, 2013. 242 p. ISBN 978-989-626-484-0. Cota: 04.06 - 363/2013.

Resumo: «Dos 230 deputados à Assembleia da República, 117 estão em regime de part-time, acumulando as funções parlamentares com outras atividades profissionais no setor privado. Advogados, juristas, médicos, engenheiros, consultores, empresários, etc. Em diversos casos, prestando serviços remunerados a empresas que operam em setores de atividade fiscalizados por comissões parlamentares que os mesmos deputados integram. Ao que se acrescem as ligações a empresas (cargos de administração, participações acionistas, serviços de consultoria, etc.) que beneficiam de iniciativas legislativas, subsídios públicos ou contratos adjudicados por entidades públicas visando a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços. Conflitos de interesses? Dezenas de exemplos concretos são apresentados nas páginas deste livro. Dos corredores do poder político para as salas de reunião dos conselhos de administração, e demais órgãos sociais, das maiores empresas portuguesas, com ou sem período de nojo. Um fluxo recorrente entre cargos públicos e privados. Das 20 empresas cotadas no índice PSI 20, por exemplo, 16 contam com ex-políticos em cargos de administração. Por vezes são ex-governantes que decidiram sobre matérias que implicam as empresas para as quais vão depois trabalhar, ou até administrar.»