

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

PARECER

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

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

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

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

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

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

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

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

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

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

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

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

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

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

“Artigo 10.º

Regime aplicável após cessação de funções

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

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

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

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

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

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

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

a) [...];

b) (...);

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

d) [...];

e) [...]

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

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

I. c) Enquadramento constitucional e legal

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

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

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



COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

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

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

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

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

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

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

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

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

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

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

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



COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

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

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

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

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

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

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

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

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

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

Sobre matéria conexa encontram-se pendentes na presente legislatura:

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

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

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

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

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

PARTE III – CONCLUSÕES

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

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

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

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

PARTE IV – ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 7 de julho de 2020

O Autor do Parecer



(Francisco Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Jorge Lacão)