



PROJETO DE LEI Nº 358/XV/1.^a

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

A Assembleia da República, através do Exma. Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, solicitou a este CSMP a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei 358/XV/1^a *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*.

1- Enquadramento

A análise a empreender, tendo em consideração a matéria regulada, não deverá tecer quaisquer considerações valorativas que ultrapassem os aspetos de natureza jurídica que possam suscitar dúvidas de constitucionalidade ou legalidade, ou de que resultem possíveis incoerências intrínsecas ou com o sistema jurídico na sua globalidade. Não obstante, procede-se a um breve enquadramento da iniciativa apresentada.

2- Contextualização da Proposta de Lei segundo a sua exposição de motivos



A exposição de motivos da iniciativa legislativa supra identificada justifica a sua apresentação, em síntese, com base nos seguintes considerandos:

“(...) Dando cumprimento ao disposto no artigo 117.º da Constituição, o regime jurídico do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, define as incompatibilidades e impedimentos aplicáveis a estes titulares, as consequências para o seu incumprimento e claro está os mecanismos de transparência existentes para prevenir tais situações. Conforme demonstram os avanços dados na XIV Legislatura, este regime jurídico deverá sofrer ajustes e melhorias pontuais que, sem pôr em causa o essencial da sua estrutura e modelo-base, assegurem a sua adequação à realidade, às exigências da sociedade civil e às exigências de uma melhor defesa do interesse público.

Ciente desta necessidade de adequação à realidade, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, em parecer datado de 27 de maio de 2021, dirigiu-se à Assembleia da República solicitando uma reponderação cuidadosa de dois aspetos da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, no âmbito dos impedimentos aplicáveis aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos e em especial dos que constam do número 4, do artigo 9.º, que seriam um “fator de obscuridade”. Por um lado, o primeiro aspeto prende-se com a menção à pessoa coletiva (...). Por outro lado, o segundo aspeto prende-se com o facto de os “procedimentos de contratação pública” serem o eixo central das regras relativas a impedimentos previstas no artigo 9.º (e em especial nos números 1, alínea a), e 4), o que (ainda que não afaste a aplicação da garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo) deixa de fora as subvenções, incentivos ou outros apoios financeiros públicos outorgados por ato administrativo (...).

Para o PAN este apelo do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República adquire especial importância, dado que versa sobre um impedimento que tem o objetivo de assegurar a imparcialidade e independência do titular de cargo político, impedindo que este desvie o exercício do poder em proveito do seu cônjuge



ou unido de facto, ou prevenir decisões influenciadas por temor reverencial. Além do mais, no período 2021/2030, através do Plano de Recuperação e Resiliência, do Portugal 2020 e do Portugal 2030, vai obrigar o nosso país a executar quase 46 mil milhões de euros em 10 anos, sendo que muitas das subvenções, incentivos ou outros apoios financeiros públicos são outorgados por ato administrativo, mas que por insuficiência do quadro legal estão fora do âmbito das regras sobre impedimentos previstos no artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Assim, dando cumprimento às observações apresentadas pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, com a presente iniciativa o PAN pretende introduzir alterações ao artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho. (...) Importa sublinhar que as alterações que se propõem com a presente iniciativa seguem de perto as soluções já em vigor no âmbito do artigo 8.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e no artigo 24.º Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Aproveitando o ensejo propõe-se, ainda, a consagração da obrigatoriedade de publicitação dos pedidos de escusa por parte de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos em processos de decisão no âmbito do exercício das respetivas funções, (...). Somos de entendimento que a consagração de um avanço legal como este poderá dar um contributo importante para garantir a eficácia da legislação em vigor em matéria de conflitos de interesse, já que, sem prejuízo de uma regulamentação do lobbying, permitirá a qualquer cidadão fazer o rastreamento e escrutínio deste tipo de situações em que se devem verificar pedidos de escusa por parte do titular do cargo político ou alto cargo público – algo que assegura, simultaneamente, por via da transparência a sua proteção face a informações que se possam revelar infundadas ou incorretas no âmbito deste tipo de situações.”



3- Análise

O Projeto de Lei ora apreciado é composto por três artigos organizados do seguinte modo: o primeiro determina o objeto da proposta que visa proceder à quarta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos; o segundo propõe a nova redação dos artigos 8.º e 9.º da mencionada Lei n.º 52/2019; e o terceiro a entrada em vigor decorridos 60 dias da publicação.

O Projeto de Lei ora analisado não determina, em nossa perspetiva, a necessidade ou pertinência de uma avaliação de natureza técnica por parte da Procuradoria-Geral da República. Com efeito, a decisão relativa à definição do regime de impedimentos dos titulares de órgãos de soberania e titulares de cargos políticos é eminentemente política. Está em causa na definição deste regime a adoção de estratégias legislativas com vista a assegurar o princípio da transparência e da confiança nas instituições e nos seus servidores.

Não poderá, todavia, deixar de se reconhecer que no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 6/2021, de 27.05.2021, se identificaram obscuridades que importaria clarificar, designadamente quanto aos conceitos de contratação pública e de pessoa coletiva que constam do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho.

Refere-se no parecer do Conselho Consultivo a este respeito que:

“Entende este corpo consultivo, imbuído da responsabilidade que lhe assiste, nos termos da alínea f) do artigo 44.º do Estatuto do Ministério Público, assinalar o manifesto inconveniente em conservar obscuridades em normas legislativas de tão elevada centralidade para a ordem jurídica e para o Estado de direito democrático.

Como se observou, da comparação entre o disposto nos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, perpassa claramente uma oposição de âmbitos em relação



aos quais funcionam impedimentos e inibições que podem dar lugar a resultados indesejados.

O conceito de contratação pública, eixo fundamental do impedimento decorrente da alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º e da inibição aplicável a cônjuges e pessoas que vivem em união de facto com titulares de cargos políticos (cf. n.º 4 do artigo 9.º) deixa a fronteira da legalidade ao sabor de contingências imprevisíveis, como seja a atribuição de subvenções por ato administrativo ou no cumprimento de um contrato.

O referido artigo 8.º da própria Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e o artigo 24.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas prestam-se a servir de referência ao legislador, se assim o entender, para aperfeiçoar com elevado proveito as disposições legais ancoradas a um conceito estiolado de contratação pública que deixa de fora um vasto conjunto de prestações públicas que se julga deverem beneficiar de cuidados de imparcialidade semelhantes ou iguais.

Da mesma forma, a utilização do conceito de pessoa coletiva no n.º 4 do artigo 9.º, presta-se aos inconvenientes recenseados ao longo do parecer.

Primeiro, por excesso, ao deixar à margem a complexidade do aparelho do Estado e, porventura, das Regiões Autónomas, concitando inibições sobre o cônjuge ou quem viva em união de facto com titular de cargo político que, embora inserido no aparelho do Estado, encontra-se muito longe de poder influenciar diretamente o desfecho de procedimentos que lhe são absolutamente alheios. Algo que não sugere a severidade de tratamento em que desembocou, do ponto de vista literal, o n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Em segundo lugar, por defeito, ao sobrestimar a separação formal entre pessoas coletivas públicas sem atender às relações administrativas que estas tenham entre si, designadamente, no campo da superintendência e da tutela administrativa de mérito.

Em suma, considera-se que a fixação literal aos conceitos de contratação pública e de pessoa coletiva por parte do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho,



pode consistir num duplo fator de obscuridade e que, por isso, deve ser ponderado cuidadosamente pelo legislador parlamentar ou pelo Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública (cf. artigo 182.º da Constituição) e, ao mesmo tempo, dotado de amplos poderes de iniciativa legislativa em matérias de competência reservada da Assembleia da República (cf. artigo 167.º).

Por conseguinte, é proposto à consideração de Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República fazer chegar a Sua Excelência a Ministra da Justiça o teor do presente parecer, nos termos e para os efeitos do citado preceito do Estatuto do Ministério Público."

Com a identificação de uma obscuridade que, na perspetiva do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, merece ser clarificada, cumpriu-se a obrigação legal deste órgão consultivo nesta matéria.

Não poderá, todavia deixar de se considerar que a concreta solução legal a adotar com vista a eventual clarificação da obscuridade detetada é da competência do poder legislativo. Nessa medida, não se procedeu no referido parecer a qualquer sugestão quanto ao caminho a seguir, ou quanto ao sentido que deveria apontar uma eventual alteração legislativa.

Do mesmo modo, não compete à Procuradoria-Geral da República pronunciar-se sobre o mérito de soluções legislativas que pretendem regular esta matéria, saudando-se apenas a atenção que o parecer do Conselho Consultivo mereceu nesta parte.

Vem, na iniciativa legislativa aqui em apreço, propor-se a redação seguinte:

«Artigo 8.º [...]

3 - Quando no âmbito do exercício das respetivas competências, o titular de cargo mencionado nos números anteriores solicitar escusa com fundamento em causa de impedimento anteriormente referida, o respetivo pedido de dispensa deverá ser disponibilizado, em acesso integral e gratuito, em secção autónoma no sítio na Internet da respetiva entidade pública.



Artigo 9.º [...]

2 - Os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as sociedades por si detidas em percentagem superior a 10 % do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 (euro), não podem:

- a) Participar em procedimentos de contratação pública ou de atribuição de subvenção pública, incentivos financeiros, sistemas de incentivos ou benefícios fiscais por via de ato administrativo;**
- b) Intervir como consultor, especialista, técnico ou mediador, por qualquer forma, em atos relacionados com os procedimentos referidos na alínea anterior.**

3 - [...].

4 - O regime referido no n.º 2 aplica-se ainda aos seus cônjuges que não se encontrem separados de pessoas e bens, ou a pessoa com quem vivam em união de facto, em relação aos procedimentos referidos na alínea a), do número 2, em cujo processo de formação, apreciação ou decisão intervenha o seu cônjuge ou unido de facto ou órgãos, serviços ou unidades orgânicas colocados sob sua direção, superintendência, tutela ou outra forma de direta influência.

5 - O regime dos n.ºs 2 a 4 aplica-se aos demais titulares de cargos políticos e altos cargos públicos de âmbito regional ou local não referidos no n.º 2, aos seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, em relação a procedimentos referidos na alínea a), do número 2, desenvolvidos pela pessoa coletiva regional ou local de cujos órgãos façam parte.

[...]

12 - Quando no âmbito do exercício das respetivas competências, o titular de cargo mencionado nos números anteriores solicitar escusa com fundamento em causa de impedimento anteriormente referida ou em conflito de interesses, o respetivo pedido de dispensa deverá ser disponibilizado, em acesso integral e gratuito, em secção autónoma no sítio na Internet da respetiva entidade pública.»

Salienta-se unicamente a este respeito que a redação proposta para a norma prevista no artigo 9.º n.º 4 não é clara quanto à inclusão das pessoas coletivas de direito privado designadamente sociedades comerciais ou associações, que neste momento estão abrangidas pelo regime legal vigente.

Por fim, não poderá deixar de assinalar a necessidade de garantir a coerência e uniformidade do ordenamento jurídico nacional, globalmente considerado, o que deverá motivar a necessidade de se ponderar a compatibilidade e harmonização das alterações ora propostas com o regime dos impedimentos



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

previstos no Código de Procedimento Administrativo bem como na legislação relativa aos eleitos locais, designadamente na Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

Eis o parecer do CSMP.

*

Lisboa, 04 de janeiro de 2023