



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

PARECER

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)

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

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)

PARTE I - CONSIDERANDOS

1.1. Nota introdutória

Os Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 562/XV – 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), tendo esta iniciativa dado entrada a 10 de fevereiro de 2023 e sido admitida a 13 de fevereiro de 2023. Após ser anunciada, a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

iniciativa baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

A discussão na generalidade da presente iniciativa encontra-se agendada para a sessão plenária de 17 de fevereiro de 2023, tendo sido agendados por arrastamento duas outras iniciativas, ambas entregues a 3 de março e admitidas a 7 de março de 2023, que também baixaram à 14.ª Comissão:

- O 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;
- O 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).

Atento o agendamento conjunto dos três projetos, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados designou o Deputado signatário do presente relatório como relator do parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

Os Projeto de Lei deram entrada ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Verifica-se que reúnem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, do n.º 1 do artigo 120.º, do n.º 1 do artigo 123.º e do artigo 124.º, todos do RAR.

1.2. Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

Projeto de Lei n.º 562/XV (Bloco de Esquerda)

O Projeto de Lei do BE, visando alterar o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos público, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, incide as respetivas alterações sobre dois conjuntos específicos de matérias que identifica na respetiva exposição de motivos como necessários ao reforço do regime de salvaguarda da integridade do exercício daquelas funções, corrigindo insuficiências das normas em vigor, a saber:

- O alargamento das inibições vigentes à contratação pública aplicáveis a titulares de cargos políticos e alguns dos seus familiares (e a sociedades por si detidas nas percentagens fixadas na lei), também à candidatura a Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou similares cuja atribuição esteja no âmbito de atuação da pessoa coletiva em que o cargo é exercido, para o efeito aditando uma nova alínea c) ao n.º 2 do artigo 9.º da referida lei e alterando o n.º 4 do mesmo artigo 9.º;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

- O reforço do quadro normativo, em especial do quadro sancionatório, aplicável à violação das regras que determinam um período de 3 anos de inibição de atividade em empresas beneficiárias de decisões tomadas no exercício de funções, após a respetiva cessação (o denominado “*período de nojo*” ou regime de prevenção das portas giratórias entre funções públicas e privadas):
 - Alargamento ao período de referência para identificação das decisões tomadas pelo titular do cargo que possam ter beneficiado uma entidade a todos os mandatos anteriores (alteração ao n.º 1 do artigo 10.º);
 - Alargamento da sanção de proibição de exercício de funções públicas para 8 anos (alteração ao artigo 11.º)
 - Introdução de nova obrigação declarativa no artigo 14.º em relação a qualquer alteração de atividade exercida nos três anos após o exercício de funções;
 - Alargamento da sanção de proibição de exercício de funções por força do incumprimento de obrigação declarativa para 8 anos (alteração ao artigo 18.º)
 - Previsão da punição com pena de prisão entre 1 e 5 anos, da omissão de atualização da declaração nos 3 anos após a cessação de funções e do exercício de funções em violação da regra de inibição, prevista (alteração ao artigo 18.º-A).

Projeto de Lei n.º 613/XV (Partido Comunista Português)

O Projeto de Lei do PCP, por seu turno, circunscreve as alterações que se propõe introduzir na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, à matéria do denominado “*período de nojo*” ou prevenção das portas giratórias entre funções públicas e privadas. São as seguintes os eixos do projeto de lei:

- O alargamento do período de nojo de 3 para 5 anos, alterando os n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 10.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

- O alargamento da inibição a qualquer empresa do setor tutelado, bem como a inclusão na inibição de qualquer entidade em que detenham participação ou à qual prestem serviços
- Alargamento da sanção de proibição de exercício de funções públicas para 5 anos (alteração ao artigo 11.º)
- Previsão de uma sanção para as empresas que contratem antigos titulares de cargos políticos em violação do disposto no artigo 10.º, que ficariam sujeitas a:
 - Devolver os apoios, benefícios ou fundos que lhes tenham sido atribuídos na sequência de decisão em que tenha participado, direta ou indiretamente, o titular do cargo político em causa;
 - Inibição de celebrar contratos com o Estado ou com quaisquer entidades públicas, de beneficiar de quaisquer incentivos ou isenções que envolvam recursos públicos, bem como de aceder a fundos comunitários, por um período de cinco anos a contar da prática da infração.

Projeto de Lei n.º 614/XV (Chega)

Finalmente, o Projeto de Lei do Chega, também se limita à matéria do denominado “*período de nojo*”, propondo as seguintes alterações:

- Alargamento da sanção de proibição de exercício de funções públicas para 6 anos (alteração ao artigo 11.º), com uma referência à possibilidade de ocorrência de responsabilidade criminal num inciso final;
- Criação de ilícito criminal da ocultação, no quadro de processo de recrutamento para função que possa ser abrangida por uma das inibições previstas na lei, do anterior exercício de funções políticas ou de alto cargo público ou de qualquer outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, punível com pena de prisão até 2 anos (aditamento de novo artigo 11.º-A)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

1.3. Enquadramento constitucional e legal

Quadro constitucional

A Constituição não disciplina detalhadamente o regime de exercício de funções políticas, remetendo o essencial da disciplina jurídica para o plano legislativo. Efetivamente, é no artigo 117.º do texto constitucional que se formulam as orientações mínimas para o legislador ordinário: no n.º 2 estipula-se que a lei deverá dispor sobre *“os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento”*, acrescentando o n.º 3 que a lei deverá ainda determinar o elenco dos *“crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respetivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato”*. Apesar de num dos casos estarmos perante o regime aplicável após o exercício de funções (no que concerne ao *“período de nojo”*) e de no outro nos depararmos com inibições que se projetam na esfera de terceiros e sociedade por estes detidas, ainda assim são aspetos que pelo seu entrecruzamento com o programa constitucional de salvaguarda do exercício de funções públicas se reconduzem a este comando.

Evolução do quadro normativo aplicável às matérias objeto dos projetos

As redações vigentes para ambas as matérias em discussão (período de nojo e inibições aplicáveis a familiares e suas sociedades) se encontram desde 2019 reguladas no regime da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que representou o culminar dos trabalhos da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, em funcionamento na XIII Legislatura.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

No entanto, é de assinalar em primeiro lugar que não foram então apresentadas propostas que incidissem sobre o alargamento das inibições em sede de contratação pública à realidade das candidaturas a financiamento da União Europeia (como aliás é referenciado no Parecer n.º 6/2021 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, citado na Nota Técnica que se anexa ao presente parecer). Efetivamente, apesar de alterações ao regime, as mesmas incidiram apenas sobre o universo da atividade de contratação pública dos titulares de cargos, seus familiares e sociedades.

Já quanto ao período de nojo, no âmbito dos projetos e da discussão realizada no âmbito da referida Comissão Eventual constituída na XIII Legislatura registaram-se várias propostas de alteração, a saber:

- Alargamento do período de nojo:
 - Projeto de Lei n.º 142/XIII do PCP propunha o alargamento para 5 anos;
 - Projeto de Lei n.º 152/XIII do BE propunha o alargamento para 6 anos;
- Alargamento das empresas no âmbito das quais os titulares de cargos devem ficar inibidos de exercer funções:
 - Projeto de Lei n.º 142/XIII do PCP propunha o alargamento para todas as empresas do setor tutelado;
 - Projeto de Lei n.º 152/XIII do BE propunha:
 - Alargamento para todas as empresas do setor tutelado
 - Alargamento a todas as empresas relativamente às quais o titular do cargo tenha tido intervenção direta na prática de atos (solução que seria adotada no texto final da nova lei);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

- Alargamento ao exercício de funções em empresas privatizadas, concessionárias ou em instituições internacionais quando a ação do titular do cargo versasse a prática de atos que as envolvesse (também adotada no texto final)

- Projeto de Lei n.º 150/XIII do PS proponha:
 - Alargamento a empresas com atividade relevante no setor tutelado, competindo à comissão parlamentar competente na matéria aferir dessa relevância;
 - Alargamento a todas as empresas relativamente às quais o titular do cargo tenha tido intervenção direta na prática de atos (solução que seria adotada no texto final da nova lei);
 - Alargamento ao exercício de funções em empresas privatizadas, concessionárias ou em instituições internacionais quando a ação do titular do cargo versasse a prática de atos que as envolvesse (também adotada no texto final)

- Projeto de Lei n.º 226/XIII do CDS proponha alargamento a empresas objeto de concessão.

Não foram formuladas propostas no sentido do alargamento do período de duração da sanção de inibição de funções, nem sanções dirigidas às empresas que, à revelia do regime de inibição, procedessem ao recrutamento em violação da lei de antigo titular de cargo político.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

Antecedentes de iniciativas legislativas recentes

Não se encontram iniciativas expressamente dirigidas à alteração de qualquer das matérias objeto das presentes iniciativas na XIV e na XV Legislaturas (não obstante a presença de outras propostas de alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, algumas das quais ditaram a sua revisão).

Iniciativas pendentes

Consultada a base de dados Atividade Parlamentar (AP) não foram encontradas petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexas. No que respeita a iniciativas legislativas, em matéria de alterações aos regimes do período de nojo ou do alargamento das inibições aplicáveis a familiares de titulares de cargos ou empresas por si detidas, não se encontra de momento pendente qualquer outro projeto ou proposta de lei para lá das três que são objeto de análise.

1.4. Análise jurídica

Conforme resulta da leitura da Nota Técnica anexa ao presente parecer, a iniciativa cumpre as exigências constitucionais e regimentais no plano formal quanto à sua apresentação, bem como quanto ao disposto na Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (Lei Formulário).

Não se identificam questões de constitucionalidade suscetíveis de determinar a rejeição da iniciativa com esse fundamento, devendo, porém, sublinhar-se que na fase da especialidade, caso venha a ocorrer, se deve prestar atenção ao regime de entrada em vigor, uma vez que a vigência imediata, como surge no projeto, pode ser gerador de questões no plano da proteção da confiança. Importará igualmente realizar um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

juízo de avaliação do respeito pelo princípio da proporcionalidade nas medidas a adotar, em particular no que respeita ao recurso à via penal, e no alargamento de inibições a terceiros que não os próprios titulares de cargos políticos, em particular nos casos em que não se verifique a prática de atos por estes ou a possibilidade de influenciarem os processos decisórios sob escrutínio.

1.5. Consultas externas

No dia 2 de março de 2023 foram solicitados pareceres à várias entidades com relevo para apreciação da matéria, a saber, o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, a Ordem dos Advogados e o Conselho de Prevenção da Corrupção. Até ao momento da elaboração do presente parecer não foram ainda remetidos à Comissão quaisquer pareceres.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Sem prejuízo de uma tomada de posição mais desenvolvida e detalhada em sede de debate na generalidade ou especialidade, importa, reiterar uma observação já formulada sobre a matéria: tendo sido suscitados ao longo da vigência da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, várias dúvidas interpretativas relativas a alguns dos seus preceitos, motivando mesmo a solicitação de pareceres ao Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República ou a intervenção interpretativa da Comissão para a Transparência e Estatuto dos Deputados, seria relevante proceder a um tratamento simultâneo e coerente das mesmas.

Sem prejuízo da adequação de algumas das medidas presentes nalguns dos projetos sob análise, atento o facto de se cumprirem precisamente em 2023 os 4 anos da vigência da lei, pode estar aí encontrada a janela temporal adequada para o levantamento de elementos comparatísticos e a ponderação de soluções a adotar, antes de proceder a (mais) uma alteração avulsa da lei para remendar apenas um ou dois aspetos pontuais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

PARTE III - CONCLUSÕES

1. Os Deputados do BE apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 562/XV/1.ª - 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);
2. Para esse ponto da ordem do dia foram ainda objeto de arrastamento o 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 – e o 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);
3. Face ao exposto na presente análise relativamente ao cumprimento dos requisitos constitucionais, regimentais e legais da iniciativa, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que os Projetos de Lei n.º 562/XV/1.ª (BE), 613/XV/1.ª (PCP) e 614/XV/1.ª (CH) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário na generalidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada sobre os três projetos de lei pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 14 de março de 2023.

O Deputado Relator

(Pedro Delgado Alves)

A Presidente da Comissão

(Alexandra Leitão)