



Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

Relatório  
Projeto de Lei n.º 109/XVI/1ª (BE)

**Relator:** Deputado  
Pedro Delgado Alves

---

*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)*

## ÍNDICE

<b>PARTE I - CONSIDERANDOS.....</b>	<b>3</b>
I.1. Apresentação sumária da iniciativa.....	3
I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica.....	5
I.3. Avaliação dos pareceres solicitados.....	6
<b>PARTE II - OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GPs</b>	
II.1. Opinião do Deputado Relator.....	18
II. 2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s.....	22
II. 3. Posição de grupos parlamentares .....	22
<b>PARTE III – CONCLUSÕES.....</b>	<b>22</b>
<b>PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS</b>	
IV.1. Nota técnica	

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### I.1. Apresentação sumária da iniciativa

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), apresentou à Assembleia da República, em 8 de maio de 2024, o Projeto de Lei n.º 109/XVI/1ª (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)*», ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º, e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (doravante Constituição), e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (doravante Regimento).

A referida iniciativa veio a ser admitida em 10 de maio de 2024, data em que, por via de despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª Comissão) para emissão de relatório, tendo sido designado relator o Deputado ora signatário na reunião da referida Comissão de dia 14 de maio de 2024. A iniciativa foi anunciada na sessão plenária de 15 de maio de 2024.

Sob a égide da criminalização do enriquecimento injustificado e ocultação de riqueza, os proponentes propõem as seguintes alterações à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e de altos cargos pública:

- a) A inclusão de todos os membros dos Gabinetes Ministeriais na lista de cargos políticos para os efeitos previstos no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;

- b) O alargamento dos factos que constituem impedimentos para os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, acrescentando as candidaturas a Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou similares cuja atribuição esteja no âmbito de atuação da pessoa coletiva que tutelam;
- c) A expressa previsão, com intuito de oferecer uma clarificação, de que o impedimento relativo à participação em procedimentos de contratação pública contempla, igualmente, as Parcerias público-privadas;
- d) O agravamento do período de inibição para o exercício de funções de cargos políticos e de altos cargos públicos em caso de violação dos impedimentos já previstos na lei após a cessação de funções;
- e) A criação de uma nova obrigação declarativa relativamente às atividades exercidas nos três anos seguintes ao final do mandato; e
- f) A penalização quer da falta de declaração relativa às atividades desenvolvidas após a cessação do mandato, quer do próprio exercício dessas funções.

Os proponentes justificam o impulso legiferante na necessidade de densificar não só as disposições penais constantes do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, como as obrigações declarativas e o universo de pessoas abrangidas.

Para sustentar a sua posição os proponentes invocam o relatório da GRECO de 2023, com especial ênfase no quarto ciclo de avaliação de que Portugal foi alvo e que *«trata da prevenção da corrupção em relação a parlamentares, juizes e procuradores»*, onde se refere que *«apenas 20% das recomendações foram totalmente implementadas, 47% estão parcialmente implementadas e 33% não estão implementadas até à data»*.

A este propósito os proponentes invocam ainda o Índice de Perceção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional, onde referem que *«Portugal ocupava a 33.ª posição de 180 países em 2022, mantendo-se a situação constante nos últimos cinco anos»*, bem como o Barómetro de Corrupção Global na União Europeia 2021 da Transparência Internacional, concluindo, a este respeito que *«no que se refere ao governo, a corrupção é considerada disseminada»* já que *«88% das pessoas em Portugal pensam que a corrupção no governo é um grande problema, valor muito acima da média na UE (62%)»*, e *«em geral, 41% das pessoas pensam que a corrupção aumentou nos últimos doze meses e 41% pensam que o nível de corrupção se manteve inalterado»*.

Atento o exposto, entendem os proponentes que é exigível o reforço de transparência no exercício de funções políticas e altas funções públicas, devendo os seus intervenientes *«ser abertos a permitir uma real avaliação da sua atividade profissional, empresarial e financeira, quer durante o exercício de funções, quer em período anterior e posterior ao exercício dos cargos que desempenham»*, assim como um maior aprofundamento do regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, atualmente em vigor, *«sob pena de não responder ao imperativo de transparência inerente a uma sociedade democrática e à indesejável promiscuidade entre os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e interesses privados»*.

### **1.2 Análise jurídica complementar à nota técnica**

No que respeita à análise das matérias de enquadramento jurídico nacional, internacional e parlamentar, remete-se o essencial da análise para o detalhado trabalho vertido na Nota Técnica elaborada Pelos Serviços da Assembleia da República. Destaca-se, contudo, nesta sede, a necessidade de avaliar dois aspetos jurídicos em eventuais futuras fases de discussão do projeto de lei:

- a) Em primeiro lugar, no plano da constitucionalidade, é relevante problematizar a conformidade com o princípio da proporcionalidade da opção vertida no projeto de tributação a 100% dos acréscimos patrimoniais não declarados, uma vez que pode consubstanciar uma forma de confisco violador daquele princípio estruturante do sistema interpretação e aplicação de direitos fundamentais. Tratando-se, porém, de um aspeto parcelar e modulável em eventuais fases de trabalho na especialidade, não deve a mesma obstar à discussão e votação na generalidade da iniciativa. A matéria é igualmente focada na secção do presente relatório de avaliação dos pareceres solicitados a entidades externas;
- b) Em segundo lugar, importará igualmente harmonizar as soluções propostas no presente projeto de lei quanto às entidades reguladoras com o que resulta da respetiva legislação quadro, uma vez que a manter-se a redação apresentada se registaria uma situação de antinomia normativa que cumpre evitar. Também esta matéria é focada nos pareceres emitidos e que mais detalhadamente serão avaliados *infra*.

### **I.3. Avaliação dos pareceres solicitados**

Foram solicitados, em 15 de maio de 2024, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), à Entidade para a Transparência e à Associação Cívica Transparência e Integridade.

Até à data da elaboração do presente relatório foram recebidos os pareceres de todas as entidades referidas, com exceção do Conselho Superior do Ministério Público.

### Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)

O parecer do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), após recordar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 18 de março, publicada no Diário da República (1.ª série) de 6 de Abril de 2021, que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, vem manifestar a sua concordância com o a exposição de motivos constante do projeto de lei em apreço, que considera *«bem explicitado e estruturado, com conteúdo relevante para as finalidades que o motivam»*.

Sobre as alterações sugeridas pelos proponentes ao n.º 1 do art.º 10º e ao n.º 3 do artigo 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, o Presidente do MENAC sugere uma redação alternativa, propondo, desta forma, que no n.º 1 do art.º 10.º passe a constar *«Os titulares de cargos políticos de natureza executiva e os membros de entidades reguladoras não podem exercer, pelo período de, respetivamente, cinco e três anos»*, por considerar que *«que cinco anos é idoneamente justo e seis algo excessivo»*, e que no n.º 3 do art.º 18º passe a referir *“por período de cinco anos”*, em vez de *“por período de oito anos”*, por entender que é mais adequado e suficiente para traduzir uma *«eficaz inibição»*.

### Entidade para a Transparência (EpT)

Por sua vez, em parecer de 29 de maio de 2024, a Entidade para a Transparência (EpT) menciona no seu parecer que, apesar da iniciativa legislativa em causa se inserir na preocupação de aprofundar os mecanismos de defesa da transparência e da luta contra a corrupção, objetivo que merece a concordância absoluta daquela entidade, existem, no seu entendimento, vários aspetos que merecem uma reflexão mais detida.

- O primeiro ponto que abordado pela Entidade para a Transparência (EpT) prende-se com a sugestão dos proponentes de incluir os membros dos Gabinetes Ministeriais na lista de cargos políticos para os efeitos previstos no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Nos

exatos termos do parecer «*a introdução, a se stante, dos membros dos gabinetes ministeriais na alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019 tornará difícil a sua compatibilização com a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º do mesmo diploma. Assim, na redação em vigor, os chefes de gabinete estão incluídos no âmbito dos titulares equiparados a altos cargos públicos, para efeitos das obrigações declarativas. Caso se pretenda (como parece decorrer do teor literal da redação agora avançada e da própria Exposição de Motivos) incluir os chefes de gabinete dos membros do Governo da República no conceito de “membros dos respetivos [hoc sensu, dos membros do Governo] Gabinetes”, impor-se-á estabelecer uma congruência com o disposto na citada alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º. E – repare-se – não se trata de uma simples questão formal, mas antes de uma alteração com impacto material: na verdade, nos termos do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, os equiparados a titulares de cargos políticos e equiparados a altos cargos públicos não são obrigados a preencher, na declaração única, o campo relativo ao registo de interesses. Portanto, o tratamento dos chefes de gabinete como titulares de cargos políticos ou equiparados a titulares de altos cargos públicos tem um impacto decisivo no cumprimento das obrigações declarativas e, consequentemente, na sua fiscalização».*

- O segundo aspecto abordado no âmbito do parecer diz respeito a uma das alterações ao artigo 10.º, designadamente, à inclusão da referência aos membros das entidades reguladoras, os quais se encontrarão submetidos ao regime constante daquele preceito durante três anos.

Sobre este ponto a Entidade para a Transparência (EpT) refere que «*uma tal referência parece-nos incompatível com a manutenção em vigor do n.º 2 do artigo 19.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER)*<sup>1</sup> nos termos do qual

---

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pelas Leis n.os 12/2017, de 2 de maio, 71/2018, de 31 de dezembro, e 75-B/2020, de 31 de dezembro.



*“[d]epois da cessação do seu mandato e durante um período de dois anos os membros do conselho de administração não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da respetiva entidade reguladora, tendo direito no referido período a uma compensação equivalente a 1/2 do vencimento mensal”. Contra esta observação poder-se-á tentar argumentar que os “membros das entidades reguladoras” envolvem não só os membros do conselho de administração, mas também os membros do conselho de fiscalização ou o fiscal único. Mas tal argumentação não procederá porquanto, neste momento, o âmbito subjetivo da Lei n.º 52/2019 abrange apenas (e compreensivelmente) os “membros do conselho de administração de entidade administrativa independente” [cf. artigo 3.º, n.º 1, alínea e)]. Considerando que o Projeto não apresenta qualquer disposição revogatória, a questão a dilucidar consiste em perceber se pretende o legislador que o intérprete venha a solucionar o conflito normativo através do critério da *lex posterior* – e, por conseguinte, se pretende, efetivamente, revogar (de modo tácito) a norma constante do n.º 2 do artigo 19.º da LQER e substituí-la pelo novo n.º 1 do artigo 10.º»*

- Ainda sobre a alteração ao artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pugnada pelos proponentes, a Entidade para a Transparência (EpT) suscita outra questão que se prende, desta feita, com o aumento do período de inibição de funções.

Conforme se encontra vertido no parecer «*ainda que possam existir outras formas de aquilatar da observância do artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, o cumprimento das obrigações declarativas representa, na economia do diploma, um instrumento (também) para esse efeito. Daí que se preveja a necessidade de declaração de promessa de vantagem patrimonial futura contratualizada ou aceite durante o exercício de funções ou nos três anos após o seu termo [cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea d)] e, sobretudo, a indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações*

*ou associações, exercidas nos últimos três anos [cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea a), subalínea i), concretizada, de modo mais pormenorizado, no Anexo, que alude aos “dados relativos a atividades profissionais, cargos públicos, privados e sociais, e outras funções e atividades exercidas nos últimos três anos e/ou a exercer em acumulação ou exercidos até três anos após a cessação de funções”], e a inscrição das sociedades em cujo capital participe à data da declaração [cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea b), subalínea iii)].*

*A estas menções associa-se o dever de apresentação da declaração final atualizada três anos após o fim do exercício do cargo (cf. artigo 14.º, n.º 4). Os dispositivos mencionados permitem concluir que a construção da obrigação de submissão da declaração final atualizada – quer do respetivo conteúdo, quer do momento em cujo cumprimento é devido – tem por referência o limite temporal dos três anos após a cessação de funções, em plena consonância com os períodos a que se reporta o regime constante do artigo 10.º.*

*A partir do momento em que se alterem estes períodos, deixará de existir uma congruência entre os tempos a que se refere a obrigação declarativa e os tempos do regime aplicável à cessação de funções – obviando a que a primeira se encontre (também) teleologicamente orientada para assegurar a observância do artigo 10.º, ultrapassados que estejam os três primeiros anos contados da data da cessação de funções. Por este motivo, sugeria-se que, a ampliar-se os períodos de nojo constantes do artigo 10.º, se apreciasse a eventual necessidade de ajustamentos à disciplina das obrigações declarativas».*

- Um outro ponto assinalado pela Entidade para a Transparência (EpT) prende-se com a substituição de molduras sancionatórias por sanções fixas. Entende a Entidade que uma sanção fixa possui contornos exclusivamente retributivos e assume unicamente finalidades de prevenção geral negativa ou de intimidação, desconsiderando, desta forma, a culpa do agente na definição da sanção

aplicável ao caso concreto. Neste sentido, e considerando que o propósito da iniciativa é reforço da efetividade da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (mais precisamente, do regime aplicável após a cessação de funções), é sugerido por aquela Entidade que se pondere o aumento do(s) limite(s) da moldura sancionatória atualmente previsto(s), ao invés de se consagrar uma sanção fixa.

- No que diz respeito ao artigo 14.º, a Entidade para a Transparência (EpT) suscita dúvidas acerca da definição do âmbito da nova obrigação declarativa, sugerindo que, caso se pondere impor uma nova obrigação declarativa, se concretize, simultaneamente, uma harmonização com o restante articulado da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, designadamente com o âmbito da declaração única. Nos exatos termos do parecer *«a redação constante do Projeto prevê que, nos três anos subsequentes à cessação do mandato, seja apresentada nova declaração atualizada “sempre que se verificarem alterações às atividades exercidas, independentemente da sua forma ou regime, indicando os cargos, funções e atividades desempenhadas, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações”. Uma tal descrição aponta no sentido de que a atualização se refere apenas à parcela da declaração única que contém o registo de interesses, parecendo excluir os aspetos relacionados com o património e o rendimento. A ser assim, o preceito aparece em contraciclo com os propósitos subjacentes à Lei n.º 52/2019, recuperando uma cisão (entre a declaração de património e rendimento e o registo de interesses) que aquele diploma havia precisamente superado»*.
- Finalmente, a Entidade para a Transparência (EpT) apresenta dois reparos relativamente às alterações apresentadas pelos proponentes ao artigo 18.º-A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho:

- a) Por um lado, sob uma perspetiva sistemática, referem que talvez se revele questionável a criminalização do exercício da atividade em violação do disposto no artigo 10.º no mesmo número em que as condutas em causa se reportam ao incumprimento das obrigações declarativas.
  
- b) Por outro lado, a propósito da alteração ao anterior n.º 4 (correspondente ao n.º 5 da iniciativa), questionam se à tributação em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares dos acréscimos patrimoniais não justificados deve presidir um intuito sancionatório, e, sobretudo, se a previsão de uma taxa de 100% não corresponde, na verdade, à consagração de um confisco, suscitando sérias dúvidas de constitucionalidade sobre este aspeto.

#### Associação Cívica Transparência e Integridade (TI)

Em primeiro lugar, sublinha-se a avaliação global inicial do parecer da Transparência e Integridade relativa à eficácia da opção pela via penal, em que concluir pela probabilidade de *“que o alargamento sucessivo das tipologias criminais associadas ao exercício do poder público, que se traduz inevitavelmente num aumento de denúncias e investigações criminais por “novos” crimes como o tráfico de influências, a prevaricação, o recebimento indevido de vantagem, entre outros, esteja a contribuir para um aumento das perceções de corrupção, que não é depois correspondido por uma melhoria do desempenho repressivo, ou por uma maior capacidade dissuasora de comportamentos abusivos, no plano da prevenção.”*

Acrescenta ainda o parecer que o *“impulso de criar ou rever regularmente tipologias criminais, definidas frequentemente de forma vaga e imprecisa, não está a resultar. Por um lado, porque a deficiente redação ou enquadramento dessas tipologias criminais impede a sua eficaz aplicação pelo sistema judiciário, além de promover uma instabilidade perniciosa quanto ao quadro normativo vigente. Por outro porque, ao atirar toda a avaliação do desempenho de funções públicas para uma dicotomia redutora “é crime/não é crime”, as instituições têm esvaziado quase por completo qualquer discussão pública sobre ética institucional, autorregulação de conduta no exercício de cargos públicos ou responsabilização política por falhas de transparência e prestação de contas na gestão pública. Entulha-se um sistema judiciário já em sobrecarga, enquanto se demite a política de desenvolver padrões exigentes de qualidade das instituições e mecanismos políticos, administrativos ou contraordenacionais de monitorização e eventual sanção.”*

Seguidamente, o parecer foca-se em cada uma das seis principais alterações propostas, avaliando-as na especialidade:

1) Alargamento das obrigações declarativas aos membros dos gabinetes do Governo

O parecer sublinha em primeiro lugar que esta medida corresponde a uma recomendação do Relatório do V Ciclo de Avaliação GRECO, mas adverte para a necessidade de ponderação das suas implicações (quer do alargamento das obrigações, quer das restrições pós-cargo) na eficácia das estruturas e mecanismos de controlo, bem como *“na capacidade de atrair e reter quadros competentes e disponíveis para o serviço público.”*

Como solução a ponderar para minimizar os riscos, o parecer aventa a possibilidade de *“simplificação das obrigações declarativas, em função do específico perfil de risco das funções dos membros dos gabinetes – desde que isso não crie um novo patamar de complexidade à receção e tratamento das declarações”*

Assim, conclui que *“deve ser acolhida a proposta de estender as obrigações declarativas e os “períodos de nojo” aos membros dos gabinetes do Governo (Chefe do gabinete, Adjuntos, Técnicos especialistas e Secretários pessoais, tal como elencados no Artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro)”*, mas sujeita a *“avaliação dos impactos da medida na capacidade de recrutamento de quadros e nas estruturas e mecanismos de monitorização.”*

2) Alargamento do elenco de impedimentos a processos de Parceria Público-Privada ou candidatura a fundos europeus

Neste ponto, o parecer entende que *“dado o relevo económico de instrumentos como as PPP ou os fundos europeus (ou outros subsídios públicos), deve ser acolhida uma redação que deixe claro que os impedimentos relativos a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, bem como aos seus familiares diretos, se estendem também a este tipo de operações.”*

3) Alargamento de períodos de nojo

Quanto a este aspeto, o parecer começa por sublinhar *“que as limitações constantes da legislação atual já são demasiado permissivas”*. Entende a TI que ainda que a expressão «intervenção direta» constante do artigo 10.º *“possa ser interpretada e aplicada num sentido amplo, a atual redação da lei é incapaz de prevenir situações em que um ex-titular de cargo público leve consigo para um novo empregador privado do mesmo sector informação ou contactos privilegiados, com apetecível valor de mercado. Por outro lado, a exceção da aplicação desta norma aos casos em que o ex-titular regresse à empresa de origem (Artigo 10.º, n.º 2) esvazia também a eficácia da norma e consagra, em bom rigor, a própria definição de “porta giratória”*

Por outro lado, acrescenta ainda a TI que *“é duvidoso que o mero alargamento da inibição de exercício de novos cargos públicos seja uma punição suficiente e eficaz para a violação do “período de nojo”, sugerindo “recuperar a norma que estatua a nulidade dos atos praticados pelo ex-titular do cargo político/público que configurassem uma vantagem para o novo empregador”*.

O parecer nota, como o fizera também o da Entidade para a Transparência, a incongruência no que respeita aos membros das entidades reguladoras, cujos normativos especiais já preveem regime mais detalhado e exigente para a fase que se segue ao exercício de funções, soluções essas que comportam custos, associados à compensação remuneratória dos antigos titulares de funções durante o período em que ficam inibidos de atividade profissional.

A rematar, propõe a TI o estudo de *“um modelo alternativo, aplicável aos ex-titulares de cargos executivos, que faça depender a aceitação de funções privadas durante o “período de nojo” de uma avaliação externa feita por uma entidade independente (que, no atual quadro institucional, poderia ser a Entidade da Transparência) quanto aos riscos de conflitos de interesses colocados pelo caso concreto”, geradora do pagamento vencimento durante o período de inibição, só nesse caso se justificando uma opção pela criminalização de exercício de funções proibidas.*

4) Nova obrigação de atualização da declaração, para ex-titulares de cargos políticos executivos

Quanto a este ponto, entende a TI que a eficácia da proposta formulada é discutível, uma vez que *“acrescentar quantidade às obrigações declarativas acarreta o risco de diminuir a qualidade da informação prestada”* e que *“um acréscimo significativo de informação a ser recolhida, organizada e tratada pela Entidade da Transparência”* pode esbarrar em falta de *“meios e capacidade para lidar com a multiplicação de declarações e atualizações”*.

Assim sendo, conclui o parecer que não se afigura “*útil alargar e complexificar as obrigações declarativas (com conseqüente alargamento e complexificação das tarefas de fiscalização e monitorização) sem que esteja claramente identificado o problema que se pretende resolver com esta norma, e as implicações práticas e logísticas da proposta*”,

5) Alargar o crime de desobediência qualificada

Neste domínio, sustenta o parecer da TI, na linha, de resto, das suas considerações iniciais já citadas, que “*deve ser evitada – ou, pelo menos, deixada para último plano – a criminalização da violação das regras aplicáveis à saída do cargo ou a não apresentação de registos de prendas e hospitalidades, privilegiando-se a instituição de coimas ou outras punições de natureza administrativa e contraordenacional, de aplicação mais fácil e expedita.*”

6) Tributação a 100% dos acréscimos patrimoniais não declarados

Finalmente, quanto à tributação a 100% dos acréscimos patrimoniais não justificados conclui o parecer que “*pode aceitar-se no plano simbólico, mas não é suscetível de ser especialmente eficaz no combate ao enriquecimento injustificado, dadas as dificuldades de prova inerentes à redação da lei*”, reconhecendo-se igualmente o risco de gerar litigância em torno da sua constitucionalidade, ao prefigurar um confisco violador dos ditames da proporcionalidade necessários à aplicação da restrição ao direito em presença.



### Ordem dos Advogados

O parecer da Ordem dos Advogados, de 27 de maio de 2024, procede a uma análise das modificações propostas pelos autores, emitindo apenas uma apreciação genérica *“favorável às alterações propostas, que indo ao encontro de algumas preocupações transversais à sociedade portuguesa e às recomendações internacionais, na medida que nos parece que as iniciativas em análise têm já em atenção a evolução do exercício de cargos públicos ou políticos, procurando funcionar como elemento garantístico da transparência que a democracia impõe, por um lado e como dinamizador da prática de comportamentos desconformes com a busca do bem público e da sociedade democrática em geral.”*

### Conselho Superior da Magistratura

O parecer do Conselho Superior da Magistratura, de 29 de maio de 2024, sublinha em primeiro lugar, reiterando um entendimento já vertido em anteriores pareceres emitidos a pedido da Assembleia da República, que *“o Conselho Superior da Magistratura, enquanto órgão de gestão e disciplina da Magistratura Judicial, no respeito pelo princípio constitucional da separação de poderes, tem vindo a abster-se de tomar posição sobre questões que se prendam com opções de cariz eminentemente político ou que extravasam as atribuições do poder judicial e incumbem exclusivamente ao poder legislativo”* dando nota de que apenas apreciará se *“as alterações preconizadas se reflectem, seja nos membros do Conselho Superior da Magistratura, seja nos Juizes.”*

Dessa avaliação, conclui apenas que:

- Sobre *“as alterações preconizadas para os artigos 2.º, 9.º, 10.º, 11.º, 14.º e 18.º-A, n.º 2, alínea d) e 5, da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, nada haverá a dizer, por um lado, por não respeitarem ao seu âmbito de aplicação subjectivo - “membros do Conselho Superior da Magistratura” e “Juizes”*

- Sobre *“as alterações propostas para os artigos 18.º e 18.º-A da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, tendo em consideração que, quer os membros do Conselho Superior da Magistratura, quer os Magistrados Judiciais, estão sujeitos às obrigações declarativas previstas em tal lei e mesmo, quanto aos Juízes - sem prejuízo do seu desenvolvimento e adaptação à natureza de cada entidade pelos respectivos códigos e conduta – ao regime de ofertas e hospitalidades aqui previsto. Em relação a ambas as alterações, naquelas disposições que não estão excluídas de aplicação aos magistrados judiciais, o CSM apenas conclui que se trata de opções de política legislativa, não se pronunciando sobre o seu teor, nem oferecendo qualquer análise jurídica adicional.*

## **PARTE II – OPINIÕES DOS DEPUTADOS E GRUPOS PARLAMENTARES**

### **II.1. OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

A presente iniciativa legislativa retoma, no essencial, algumas das matérias constantes da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que têm sido objeto de revisitação em recentes alterações do referido diploma. A mais recente alteração da Lei, aliás, aprovada no final da XV Legislatura (através da Lei n.º 25/2024, de 20 de janeiro), procedeu precisamente à revisão do artigo 10.º, relativo ao denominado “período de nojo” após o exercício de funções e às consequências da sua violação, colmatando algumas das matérias em que a lei se revelara insuficiente ou inadequada.

Não obstante a diversidade de matérias cuja revisão o Bloco de Esquerda propõe, deixa-se a título de comentário global inicial que se afigura da maior relevância que a revisão global da Lei n.º 52/2019 possa ser acertada de forma a discutir em simultâneo todos os temas que ao longo dos seus 5 anos de vigência (que já atravessaram duas Legislaturas) têm evidenciado como prioritárias, garantindo assim um equilíbrio do conjunto e uma abordagem sistemática (ao invés de repetir pequenas intervenções pontuais e sem

programa claro). Sem prejuízo desta observação, cumpre deixar algumas notas sobre o teor das principais alterações propostas:

### **Inclusão dos membros dos gabinetes ministeriais**

Para além das questões suscitadas quer pela Entidade para a Transparência, quer pela Transparência e Integridade quanto aos riscos deste alargamento e à necessidade de clarificar quais as obrigações que são objeto de alargamento (atenta a técnica legislativa imperfeita detetada – *vide supra*) importa igualmente ponderar dois aspetos adicionais – a inclusão de outras realidades executivas afins dos gabinetes ministeriais, por um lado, e a identificação de quais os membros dos gabinetes abrangidos (uma vez que a remissão global para todos os membros poderá ser excessiva ao abarcar pessoal administrativo e apoio sem influência nos processos decisórios).

### **Alargamento material dos impedimentos**

As soluções propostas pelo Projeto de Lei n.º 109/XVI neste domínio focam dois problemas distintos, que nos parecem merecedores de respostas diferentes:

- No que à referência a parcerias público-privadas se refere, trata-se de uma mera clarificação do âmbito da referência à contratação pública, que se tem por positiva (mesmo que não inovadora);
- Mais problemática é a do alargamento dos impedimentos ao acesso a financiamento por fundos europeus, uma vez que corre o risco de ser excessivamente abrangente se não for acompanhada de algumas cautelas adicionais. Nesse sentido importa clarificar qual o perfil do financiamento europeu (dirige-se a que modalidades de fundos?), se abarca apenas atividades económicas ou pode ser inibitório de candidaturas a mecanismos dirigidos a cidadãos nessa qualidade (como alguns programas construídos no quadro do

Fundo Ambiental) e ainda se deve ou não haver diferenciação em função da existência de margem de livre apreciação ou não pelos decisores administrativos que os concedem. Adicionalmente, o efeito de alargamento das inibições a categorias de familiares dos titulares de cargos (que advirá automaticamente da modificação do âmbito do impedimento) coloca igualmente dúvidas quanto à conformidade da medida ao princípio da proporcionalidade se conduzir a inibição da atividade profissional de terceiros não titulares de cargos em situações em que não estão a entrar numa relação contratual com entidades públicas, mas tão-somente a aceder a linhas de financiamento dirigidas de forma aberta aos agentes económicos existentes.

#### **Duração da inibição e próprio âmbito: mais proporcionalidade**

No que respeita à duração dos “períodos de nojo” (e como resulta de alguns dos pareceres emitidos) há que ponderar se uma solução que apenas alarga os períodos previstos na lei se afigura coerente e proporcional. No que respeita à coerência sistemática, como refere a Entidade para a Transparência, o alargamento do prazo sem revisão dos prazos das respetivas obrigações declarativas poder gerar dissonância no sistema de monitorização e controlo. No que respeita à proporcionalidade, como é referido no parecer da Associação Transparência e Integridade, a ausência de formas de mitigar a inibição duradoura de atividade profissional (como sucede por exemplo nos reguladores) pode acarretar dificuldades relevantes nesse plano.

#### **Alargamento temporal das obrigações declarativas**

Para além de se acompanhar a reflexão da Transparência e Integridade quanto à eficácia do alargamento de obrigações declarativas junto de antigos titulares de cargos (sem que esteja, desde logo, adequadamente diagnosticada a situação de base que a justifica), há que refletir sobre a adequação de cumulação de obrigações deste teor em relação a

antigos titulares de funções públicas que regressaram à sua *res privata* e não devem, para lá do necessário, ser sujeitos a compressões de esferas de salvaguarda da vida privada ou profissional. Não se enfeitando que possam ser relevantes nalgumas situações bem definidas na lei, esse juízo deve ter um recorte e fundamentação mais detalhados dos que surgem propostos pelo BE (algo que se pode, todavia, aprofundar na especialidade).

### **Recurso acrescido ao Direito Penal**

Mais uma vez em linha com o parecer da Transparência e Integridade, afigura-se pouco adequada a via da punição penal para situações em que o legislador não recorreu sequer a formas sancionatórias alternativas, seja no plano contraordenacional, seja no plano administrativo. Em particular no que a ofertas e hospitalidades respeita, tendo em conta que os casos em que se está perante uma obtenção ilícita de vantagem já são tutelados por via, pelo menos, do crime de recebimento indevido de vantagem, a punição penal fora desses domínios corre o risco de excessiva, ao não exaurir alternativas menos gravosas (e até potencialmente mais eficazes).

### **Tributação a 100% dos incrementos patrimoniais não declarados**

Finalmente, e conforme já referido noutros pontos do relatório, a tributação em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares dos acréscimos patrimoniais não justificados a uma taxa de 100% aproxima-se da consagração de um confisco, suscitando sérias dúvidas de constitucionalidade que, em 2016-2019, durante os trabalhos da Comissão Eventual para a Transparência da XIII Legislatura, afastaram a solução já então proposta, que apenas mais tarde, na revisão da lei seria consensualizada em torno de uma taxa de 80% (com faculdade de demonstração da proveniência lítica dos bens que afaste a referida taxa).

## II.2. POSIÇÃO DE GRUPOS PARLAMENTARES

Qualquer Grupo Parlamentar pode solicitar que sejam anexadas ao presente relatório as suas posições políticas, o que não sucedeu até ao momento da conclusão da sua elaboração.

## II.3 POSIÇÃO DE OUTROS DEPUTADOS(AS)

Qualquer Deputado pode solicitar que sejam anexadas ao presente relatório as suas posições políticas, o que não sucedeu até ao momento da conclusão da sua elaboração.

## PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) apresentou à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 109/XVI/1ª (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)*», tendo o mesmo sido admitido 10 de maio de 2024.
2. O **Projeto de Lei n.º 109/XVI/1ª (BE)**, ora em apreço, cumpre os requisitos formais previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República;
3. Ainda que se possa discutir, no plano da constitucionalidade, a conformidade com o princípio da proporcionalidade da opção vertida no projeto de tributação a 100% dos acréscimos patrimoniais não declarados, uma vez que pode consubstanciar uma forma de confisco violador daquele princípio estruturante

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

do sistema interpretação e aplicação de direitos fundamentais, tratando-se, porém, de uma aspeto parcelar e modulável em eventuais fases de trabalho na especialidade, não deve a mesma obstar à discussão e votação na generalidade da iniciativa;

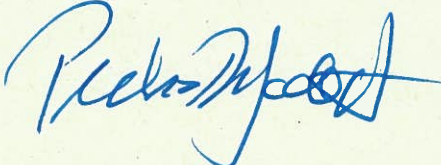
4. Consequentemente, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que o **Projeto de Lei n.º 109/XVI/1ª (BE) «Densifica o regime penal aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, prevendo a recuperação na totalidade do enriquecimento injustificado (6ª alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)»**, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário da Assembleia da República.

**PARTE IV – ANEXOS**

IV.1. A Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento.

Palácio de S. Bento, 12 de junho de 2024

O Deputado Relator



(Pedro Delgado Alves)

A Presidente da Comissão



(Ofélia Ramos)

## [Projeto de Lei 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)

Data de admissão: 10-05-2024

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:** José Filipe Sousa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Filipa Paixão (DILP), Helena Medeiros (BIB) e Liliane Sanches da Silva (DAC)

**Data:** 20.05.2024



## I. A INICIATIVA

---

No âmbito da criminalização do enriquecimento injustificado e ocultação de riqueza, e tendo presente as conclusões do relatório da GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção do qual Portugal é membro desde 2002), a iniciativa em apreço aumenta o elenco de factos que constituem impedimentos para os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos ao acrescentar as parcerias público-privadas e as candidaturas a Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou similares cuja atribuição esteja no âmbito de atuação da pessoa coletiva que tutelam, e clarifica que o impedimento relativo à participação em procedimentos de contratação pública contempla, igualmente, as Parcerias público-privadas.

No que respeita ao Governo, «a presente proposta acrescenta os membros dos Gabinetes Ministeriais à lista de cargos políticos para os efeitos previstos no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos».

Propõe-se, ainda, «um agravamento do período de inibição para o exercício de funções de cargos políticos e de altos cargos públicos em caso de violação dos impedimentos já previstos na lei após a cessação de funções», bem como a criação de uma nova obrigação declarativa relativamente às atividades exercidas nos três anos seguintes ao final do mandato.

A iniciativa em análise prevê, também, a penalização quer da falta de declaração relativa às atividades desenvolvidas após a cessação do mandato, quer do próprio exercício dessas funções.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República](#)

[Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>2</sup> (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.

A iniciativa 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 esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 8 de maio de 2024, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 10 de maio foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.<sup>a</sup>) por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária de dia 15 de maio.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>3</sup> 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 - «Densifica o regime penal aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, prevendo a recuperação na totalidade do enriquecimento injustificado (6.<sup>a</sup> alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)» - traduz

---

<sup>1</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa altera o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, aprovado pela [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), indicando-o no artigo 1.º. Todavia, não indica os diplomas que procederam a alterações anteriores nem o número de ordem da alteração.

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.

Consultado o [Diário da República Eletrónico](#), verifica-se que a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, foi alterada pela Leis n.ºs 69/2020, de 9 de novembro, 58/2021, de 18 de agosto, 4/2022, de 6 de janeiro, 25/2024 e 26/2024, ambas de 20 de fevereiro, pelo que, em caso de aprovação, esta será a sua sexta alteração. Estas informações devem ser colocadas, preferencialmente, no artigo 1.º da iniciativa.

Nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam a forma de lei, em anexo, sempre que «Existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos». Verifica-se, no entanto, que a Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro já procedeu à republicação da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pelo que parece não se justificar, desta feita, a republicação.

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 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, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual

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.

#### ▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)<sup>4</sup>, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

A iniciativa *sub judice*, na alteração ao artigo 18.º-A da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, opta por aditar um novo n.º 4, intercalado com a numeração já existente. Tal técnica legislativa pode criar problemas de segurança jurídica, por força da possibilidade de haver outros diplomas que remetam para as normas já existentes. No caso concreto, e tendo em conta que a nova norma determina a aplicação da mesma pena prevista no n.º 3, coloca-se à consideração do legislador, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, de integrar a previsão da norma penal no mesmo número onde consta a sua estatuição.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

O n.º 2 do [artigo 117.º da Constituição](#)<sup>5</sup> prevê que «a lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as

---

<sup>4</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República

<sup>5</sup> 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. Consulta efetuada em 17/05/2024.

consequências do respetivo incumprimento, e sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades».

Esta norma deve ser conjugada com o [artigo 154.º da Constituição](#) que vem consagrar a matéria relativa às incompatibilidades e impedimentos. Dispõe este artigo, nos seus n.ºs 2 e 3 que a lei determina as demais incompatibilidades, devendo regular, também, os casos e as condições em que os Deputados carecem de autorização da Assembleia da República para serem jurados, árbitros, peritos ou testemunhas. A densificação desta norma é, assim, remetida para a lei geral.

Os impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, não tanto sob o ponto de vista da inviolabilidade do mandato parlamentar, mas sob a ótica da transparência foram alvo de uma atualização conceptual e de conteúdo através da [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>67</sup>, em sede de resultado dos trabalhos da [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#)<sup>8</sup> (CERTEFP), na XIII Legislatura (2015-2019).

Como resultado da atividade da CERTEFP foi aprovada [a Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#), que veio alterar o [artigo 27.º-A](#) do Estatuto dos Deputados, aprovado pela [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#), e que criou a [Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados](#)<sup>910</sup>, comissão esta autónoma em relação às demais comissões parlamentares permanentes. Foram também publicadas as já mencionadas [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, a [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#); que aprovou, em anexo, o Estatuto da Entidade para a Transparência, e a [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#), que estabeleceu regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos.

---

<sup>6</sup> Texto consolidado 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 17/05/2024.

<sup>7</sup> O texto consolidado do diploma está também disponível no portal do Parlamento, em [RegimeExercicioFuncoesTitularesCargosPoliticospAltosCargosPublicos\\_annotado.pdf](#) ([parlamento.pt](#)) Consulta efetuada a 17/05/2024.

<sup>8</sup> A informação consta da página Internet da Assembleia da República <https://www.parlamento.pt/sites/com/XIIIILeg/CERTEFP/Paginas/default.aspx> Consulta efetuada a 17/05/2024.

<sup>9</sup> A informação consta da página Internet da Assembleia da República. Consulta efetuada a 17/05/2024.

<sup>10</sup> No portal do Parlamento podem ser consultadas as páginas da CTED da [XIV](#) e [XV](#) Legislaturas. Consulta efetuada em 17/05/2024.

Estes diplomas introduziram alterações, nomeadamente, na parte respeitante ao regime de incompatibilidades, obrigações declarativas, registo de interesses e respetivo regime sancionatório, e na matéria relativa a intervenção em determinados procedimentos administrativos e de contratação e desempenho de determinadas funções durante e após o exercício dos respetivos cargos.

A [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#) aprovou «o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos». E o [artigo 9.º](#) prevê os impedimentos a que estão sujeitos esses mesmos titulares, nomeadamente a participação em procedimentos de contratação pública. Essa situação «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 de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular».

O mesmo diploma, nos artigos [2.º](#) e [3.º](#) clarifica quais são os “cargos políticos” e os “altos cargos públicos”, respetivamente . Sendo que nos primeiros, se destacam, pela sua posição hierárquica o “Presidente da República”; o “Presidente da Assembleia da República”; o “Primeiro-Ministro”; os “Deputados à Assembleia da República”; e os “membros do Governo”. A presente iniciativa legislativa visa introduzir alterações ao elenco dos cargos políticos.

Tal como propõe alterações ao regime sancionatório. Atualmente, nos termos do [artigo 10.º](#) da Lei n.º 52/2019 «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.»

O [artigo 11.º](#) regula o regime sancionatório, sendo que a infração ao disposto nos artigos 6.º, 7.º, 8.º e 9.º pelos titulares de cargos políticos implica, nomeadamente: «a) Para os titulares de cargos eletivos, com a exceção do Presidente da República, a perda do respetivo mandato; b) Para os titulares de cargos de natureza não eletiva, com a exceção do Primeiro-Ministro, a demissão.»

O [artigo 13.º](#) versa sobre a ‘Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos’ que deve ser apresentada « por via eletrónica junto da entidade legalmente competente (...), no prazo de 60 dias contado a partir da data de início do exercício das respetivas funções, declaração dos seus rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, adiante designada por declaração única, de acordo com o modelo constante do anexo (...)». O n.º 2 do mesmo preceito indica os elementos que devem constar da ‘Declaração Única’.

E o [artigo 14.º](#) (também sujeito a proposta de alteração) define a ‘atualização da declaração’: «nova declaração, atualizada, é apresentada no prazo de 60 dias a contar da cessação das funções que tiverem determinado a apresentação da declaração precedente, bem como de recondução ou reeleição do titular»; e o n.º 2 indica as condições em que deve ser apresentada uma nova declaração no prazo de 30 dias.

Esta matéria foi alterada pela última vez por intermédio da [Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro](#), que procedeu ao alargamento das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos.

Em termos de ‘incumprimento das obrigações declarativas’, o [artigo 18.º](#) prevê que quem tiver sido notificado nos termos previstos no seu n.º 1 «não apresentar as respetivas declarações, salvo quanto ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República e ao Primeiro-Ministro, incorre em declaração de perda do mandato, demissão ou destituição judicial, consoante os casos.»

Por sua vez, o [artigo 18.º-A](#) é relativo à ‘Desobediência qualificada e ocultação intencional de património’ e prevê quem, quando e como, após notificação, é punido como crime de desobediência qualificada, com pena de prisão até três anos.

Em termos de atividade legislativa recente ressalvamos um conjunto de novos preceitos legais no sentido de assegurar uma maior prevenção dos conflitos de interesses e um aprofundamento da transparência no exercício de cargos políticos e de altos cargos públicos, dos quais se destacam a limitação das ligações dos deputados aos clubes de futebol ([Lei n.º 53/2021, de 12 de agosto](#)), o alargamento das obrigações declarativas relativamente à pertença entidades de natureza associativa ([Lei n.º 58/2021, de 18 de agosto](#)), a aprovação de um novo modelo de nomeação do conselho de administração do Banco de Portugal que limita grandemente “as portas giratórias” que têm existido entre esta instituição e a banca comercial e consultoras financeiras ([Lei n.º 73/2020, de](#)

[17 de novembro](#)) ou a criminalização do enriquecimento injustificado/ocultação de enriquecimento ([Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro](#)).

Como referência geral à problemática da corrupção, ressalve-se a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril](#), que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024. Esta apresenta, nomeadamente, como uma das prioridades «melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade», cumprindo destacar, o reforço «transparência e da dimensão de integridade no exercício da atividade política e de altos cargos públicos».

Também em abril de 2021 foi lançado o portal [Mais Transparência](#)<sup>11</sup>, que inclui informação sobre vários temas de gestão dos recursos públicos do Estado Português e que apresenta dados da Administração Pública de forma simples e acessível por forma a reforçar o escrutínio e a estimular a cidadania.

Importa ainda indicar que no sítio da [Direção Geral da Política de Justiça](#)<sup>12</sup> pode ser consultada diversa informação relacionada com o fenómeno da corrupção, cumprindo destacar a disponibilização do dossiê temático [Prevenir e combater a corrupção](#)<sup>13</sup>, e a divulgação de [estatísticas](#)<sup>14</sup> nesta matéria.

Recuperamos de notas técnicas anteriores - que acompanharam as iniciativas legislativas apresentadas sobre a matéria do enriquecimento injustificado – um enquadramento histórico da matéria.

### Enriquecimento ilícito e enriquecimento injustificado

No âmbito do combate à corrupção, mas especificamente sobre enriquecimento ilícito e enriquecimento injustificado foram apresentadas na Assembleia da República, entre as X e XIII Legislaturas, 18 iniciativas pelos diferentes Grupos Parlamentares. E, até à data, o Parlamento aprovou dois decretos que visavam criminalizar o crime de enriquecimento ilícito, decretos esses que foram objeto de veto do Tribunal Constitucional.

<sup>11</sup> <https://transparencia.gov.pt/> Consulta efetuada em 24/02/2023.

<sup>12</sup> Informação disponível em <https://dgpj.justica.gov.pt/> Consulta efetuada em 24/02/2023.

<sup>13</sup> Informação disponível em <https://dgpj.justica.gov.pt/Documentos/Prevenir-e-combater-a-corrupcao/O-que-e-a-corrupcao> Consulta efetuada em 24/02/2023.

<sup>14</sup> Informação disponível em <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx> Consulta efetuada em 24/02/2023.



O primeiro ocorreu em 2012 na sequência da aprovação dos Projetos de Lei n.ºs 4/XII (BE) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, 5/XII (BE) - *Alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril, do Controle Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos*, 11/XII (PCP) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, e o 72/XII (PSD, CDS-PP) - *Enriquecimento ilícito*, que deram origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 37/XII](#) aprovado, em votação final global por todos os Grupos Parlamentares, com exceção do Partido Socialista que votou contra. Submetido em sede de fiscalização preventiva ao Tribunal Constitucional foi declarado inconstitucional por violar o princípio da presunção de inocência constitucionalmente consagrado e, conseqüentemente, [vetado](#) pelo Presidente da República. De acordo com o [Acórdão 179/2012](#), o referido Decreto não respeita, nomeadamente, o previsto nos artigos [18.º](#), n.º 2, [29.º](#), n.º 1, e [32.º](#), n.º 2 da .

Três anos depois, em 2015, o Projeto de Lei n.º 798/XII (PSD, CDS-PP) - *Enriquecimento injustificado* foi aprovado, em votação final global, com os votos dos Grupos Parlamentares do PSD e CDS-PP, tendo os restantes GPs votado contra. O [Decreto da Assembleia da República n.º 369/XII](#) foi submetido em sede de fiscalização preventiva ao Tribunal Constitucional, que se pronunciou pela sua inconstitucionalidade, através do [Acórdão 377/2015](#), tendo considerado que foram violados os artigos [18.º](#), n.º 2, [29.º](#), n.º 1 e [32.º](#), n.º 2 da Lei Fundamental. Conseqüentemente, foi o mencionado Decreto objeto de [veto](#) pelo Presidente da República.

Nos dois acórdãos, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade dos decretos, por violação dos mesmos artigos da Constituição. O n.º 2 do artigo 18.º da Lei Fundamental prevê que «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». Já o n.º 1 do artigo 29.º estabelece que «ninguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a ação ou a omissão, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam fixados em lei anterior». Por sua vez, o n.º 2 do artigo 32.º determina que «todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa».

Relativamente à presunção de inocência, o Acórdão 179/2012 menciona a anotação ao artigo 32.º da Constituição de Gomes Canotilho e Vital Moreira, em que estes afirmam que «não é fácil determinar o sentido do princípio da presunção de inocência do arguido (n.º 2). (...) Como conteúdo adequado do princípio apontar-se-á, designadamente, (a) proibição de inversão do ónus da prova em detrimento do arguido; (b) preferência pela sentença de absolvição contra o arquivamento do processo; (c) exclusão da fixação de culpa nos despachos de arquivamento; (d) não incidência de custas sobre o arguido não condenado; (e) proibição da antecipação de verdadeiras penas a título de medidas cautelares (cf. AcTC n.º 198/90); (f) proibição de efeitos automáticos da instauração do procedimento criminal; (g) natureza excecional e de última instância das medidas de coação, sobretudo as limitativas ou proibitivas da liberdade; (h) princípio *in dubio pro reo*, implicando a absolvição em caso de dúvida do julgador sobre a culpabilidade do acusado». (...) O princípio da presunção de inocência surge articulado com o tradicional princípio *in dubio pro reo*. Além de ser uma garantia subjetiva, o princípio é também uma imposição dirigida ao juiz no sentido deste se pronunciar de forma favorável ao réu, quando não tiver certeza sobre os factos decisivos para a solução da causa. Este princípio considera-se também associado ao princípio *nulla poena sine culpa*, pois o princípio da culpa é violado se, não estando o juiz convencido sobre a existência dos pressupostos de facto, ele pronuncia uma sentença de condenação. Os princípios da presunção de inocência e *in dubio pro reo* constituem a dimensão jurídico-processual do princípio jurídico-material da culpa concreta como suporte axiológico-normativo da pena»<sup>15</sup>.

Também sobre a presunção de inocência, Jorge Miranda e Rui Medeiros escrevem: «proclamado em França na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, daí derivou para os sistemas jurídicos inspirados pelo jusnaturalismo iluminista e veio a ser reconhecido pela comunidade internacional através da sua consagração na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 11.º) e na Convenção Europeia (artigo 6.º). Nas suas origens, o princípio teve sobretudo o valor de reação contra os abusos do passado e o significado jurídico negativo de não presunção de culpa. No presente, ainda que possa também significar reação aos abusos de um passado mais ou menos próximo, representa sobretudo um ato de fé no valor ético da pessoa, próprio de toda a

---

<sup>15</sup> J CANOTILHO, Gomes ; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4ª ed. revista. Coimbra : Coimbra Editora, 2007-2010. Vol I. P. 518, 519. ISBN 978-972-32-1464-4 (obra completa).

sociedade livre, democrática. Esta atitude político-jurídica tem consequências para toda a estrutura do processo penal que, assim, há de assentar na ideia-força de que o processo deve assegurar todas as necessárias garantias práticas de defesa do inocente e não há razão para não considerar inocente quem não foi ainda solene e publicamente julgado culpado por sentença transitada em julgado. Daqui resulta, entre outras consequências, a inadmissibilidade de qualquer espécie de “culpabilidade por associação” ou “coletiva” e que todo o acusado tenha direito de exigir prova da sua culpabilidade no seu caso particular; a estreita legalidade, subsidiariedade e excecionalidade das medidas de coação privativas ou restritivas da liberdade, mormente da prisão preventiva; a informação ao acusado, em tempo útil, de todas as provas contra ele reunidas a fim de que possa preparar eficazmente a sua defesa, desde logo contraditar a prova que há de servir para o sujeitar a medidas de coação e recorrer do despacho que as aplique, e o dever do Ministério Público de apresentar em Tribunal todas as provas de que disponha, sejam favoráveis ou desfavoráveis ao arguido; a limitação à recolha de provas em locais de carácter privado; a estreita legalidade das atribuições da polícia e do Ministério Público e bem assim das entidades da guarda dos detidos em regime de detenção e prisão preventiva, etc»<sup>16</sup>.

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

---

### ▪ Âmbito da União Europeia

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)<sup>17</sup> (TFUE) prevê a obrigação legal de combate à fraude e à corrupção, ao dispor no artigo 325.º que «A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.» (n.º1). Mais se refere, que «para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros» (n.º2). Neste contexto

---

<sup>16</sup> MIRANDA, Jorge ; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa : anotada**. 2ª ed. rev., atualizada e ampliada. Lisboa : Universidade Católica Editora, 2017-2020. P. 355, 356. ISBN 978-972-54-0541-3 (vol. 1).

<sup>17</sup> [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(versão consolidada\) \(europa.eu\)](#)

cumprir o artigo 83.º, n.º 2 TFUE relativo à proteção dos interesses financeiros da União, onde se inclui a corrupção entre os domínios de criminalidade particularmente graves que apresentam uma dimensão transnacional.

A luta contra a fraude e a corrupção e a proteção dos interesses financeiros da UE constituem objetivos da União, encontrando previsão legal em instrumentos como a [Diretiva \(UE\) 2017/1371](#)<sup>18</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, cujo objeto, nos termos no artigo 1.º, é estabelecer «regras mínimas para a definição de infrações e de sanções penais no que diz respeito ao combate à fraude e a outras atividades ilícitas lesivas dos interesses financeiros da União, tendo em vista o reforço da proteção contra as infrações penais que afetam esses interesses financeiros, em harmonia com o acervo da União neste domínio».

Também o [Regulamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) - Disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da UE – reforça as medidas contra a fraude, dispõe, no considerando (139), que «o presente regulamento deverá estabelecer os princípios e condições aplicáveis aos instrumentos financeiros, garantias orçamentais e assistência financeira e as regras relativas à limitação da responsabilidade financeira da União, à luta contra a fraude e o branqueamento de capitais, à liquidação de instrumentos financeiros e à apresentação de relatórios».

A Comissão Europeia publicou, em 2019, uma [Comunicação](#)<sup>19</sup> intitulada «Estratégia antifraude da Comissão (CAFS): ação reforçada para proteger o orçamento da UE», que visa «dotar a Comissão de maior capacidade de análise para fins de prevenção e deteção e de um sistema de supervisão mais centralizado para a sua ação de combate à fraude», dando continuidade aos objetivos da [CAFS de 2011](#)<sup>20</sup>.

Cumprir também mencionar o [programa Hercule III \(2014-2020\)](#), adotado pelo [Regulamento 250/2014](#)<sup>21</sup>, que consubstancia um programa plurianual que presta apoio

<sup>18</sup> [EUR-Lex - 32017L1371 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>19</sup> [EUR-Lex - 52019DC0196 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>20</sup> [CAFS de 2011](#)

<sup>21</sup> [Regulamento \(UE\) n.º 250/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que cria um programa para a promoção de ações no domínio da proteção dos interesses financeiros da União Europeia \(programa Hercule III\) e revoga a Decisão n.º 804/2004/CE \(europa.eu\)](#)

aos Estados-Membros, através da promoção de ações contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. No âmbito do novo [quadro financeiro plurianual](#)<sup>22</sup> (2021-2027), a UE adotou um [novo Programa Antifraude da UE](#) que substituirá o programa Hercule III e tem como objetivo, entre outros, financiar a formação e promover o intercâmbio e melhores práticas entre os responsáveis pela aplicação da lei na Europa.

A UE dispõe ainda de organismos dedicados ao combate à fraude, nomeadamente o [Organismo Europeu de Luta Antifraude](#)<sup>23</sup> (OLAF) que constitui o organismo da UE «mandatado para detetar e inquirir sobre a utilização fraudulenta de fundos da UE, bem como para lhe pôr termo» e a [Procuradoria Europeia](#), o primeiro órgão da UE com competências de investigação e ação penal relativamente a casos de fraude e corrupção lesivos dos interesses financeiros da UE.

- **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](#)<sup>24</sup>, 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,

---

<sup>22</sup> [O que é o Quadro Financeiro Plurianual? | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](#)

<sup>23</sup> [Organismo Europeu de Luta Antifraude | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#)

<sup>24</sup> 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 16/05/2024.

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 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). Não será considerado alto funcionário aquele que for nomeado pelo Conselho de Ministros para o exercício temporário de qualquer função ou representação pública e que não tenha nesse momento a qualidade de alto funcionário.

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.

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, 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*<sup>25</sup>.

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-

---

<sup>25</sup> 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](#)).

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 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.

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 funções<sup>26</sup>:

## Autorizaciones de actividad privada. Altos cargos Evolución por años



No portal da [Secretaría de Estado de Función Pública](#) consta [informação](#) acerca do cumprimento, pelos altos cargos, das obrigações previstas na *Ley 3/2015, de 30 de marzo*. De facto, a cada seis meses, a *Oficina de Conflictos de Intereses* submete ao Governo, para submissão ao *Congreso de los Diputados*, um relatório, com dados personalizados sobre o cumprimento pelos altos cargos das suas obrigações

<sup>26</sup> [Informação](#) disponível no *Portal de la Transparencia da Administración General del Estado*.



declarativas, bem como sobre as infrações que foram cometidas em relação e as sanções impostas.

## FRANÇA

Em França, a [Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)<sup>27</sup>, 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.

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 Governo<sup>28</sup> deve preencher e entregar, ao presidente da [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique \(HATVP\)](#)<sup>29 30</sup>, uma declaração na qual, de forma exhaustiva, precisa e verdadeira, descreva a sua situação financeira, bem como os interesses de que seja titular à data da nomeação, e 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

---

<sup>27</sup> 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 16/05/2024.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Autoridade administrativa independente prevista nos [articles 19-22](#) da [Loi n° 2013-907](#).

<sup>30</sup> Portal oficial.

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.

Em caso de alteração significativa dos seus bens durante o exercício das suas funções, os membros do Governo devem declará-lo ao 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 uma nova declaração de bens e uma nova declaração de interesses ao HATVP.

Os membros do Governo são também sistematicamente sujeitos a um procedimento de auditoria fiscal logo que após a sua nomeação. Este procedimento, supervisionado pelo HATVP e conduzido pela administração fiscal, permite verificar se os membros do Governo cumprem integralmente a obrigação de pagamento de impostos<sup>31</sup>.

Dispõe o [article 11](#) que devem igualmente enviar ao presidente da HATVP uma declaração sobre a sua situação financeira e uma declaração de interesses, elaboradas nas condições previstas nos cinco primeiros parágrafos do [article 4](#), nos dois meses seguintes à sua tomada de posse, entre outros, os representantes franceses no Parlamento Europeu, os titulares de uma função de presidente do conselho regional, os presidentes das assembleias de comunidades autónomas, os conselheiros regionais, os membros de gabinetes ministeriais e colaboradores do Presidente da República, os colaboradores do presidente da Assembleia Nacional e do presidente do Senado, os presidentes e diretores gerais de empresas ou outras pessoas jurídicas na qual mais da metade do capital social seja mantido diretamente pelo Estado, ou qualquer outra pessoa que exerça um cargo ou funções para o qual tenha sido nomeada por decisão do Conselho de Ministros.

---

<sup>31</sup> Para mais [informação](#), consultar o portal informativo francês *VIE-PUBLIQUE.FR*.

De acordo com [article 12](#), as declarações de interesses são [tornadas públicas](#) pela HATVP.

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 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*.

## Organizações internacionais

A [Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção](#)<sup>32</sup> foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 31 de outubro de 2003, tendo entrado em vigor em 2005. A 10 de outubro de 2023, esta convenção tinha 190 Estados-Parte e 140 Signatários, conforme [informação disponibilizada](#)<sup>33</sup> pela ONU. A convenção é composta por 71 artigos,

<sup>32</sup> Versão em português, disponível no portal da *United Nations-Office on Drugs and Crime*. [Versão em inglês](#) também disponível no portal da ONU.

<sup>33</sup> Disponível no portal oficial da ONU.

divididos 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].

O [GRECO](#) foi criado em 1999 pelo Conselho da Europa para monitorar o cumprimento pelos Estados das normas anticorrupção da organização. O objetivo do GRECO é melhorar a capacidade dos seus membros para combater a corrupção, monitorizando a sua conformidade com as normas anticorrupção do Conselho da Europa através de um processo dinâmico de avaliação mútua e pressão dos pares. Ajuda a identificar deficiências nas políticas nacionais de combate à corrupção, promovendo as reformas legislativas, institucionais e práticas necessárias.

Os [relatórios](#) elaborados por esta entidade sobre Portugal podem ser consultados no respetivo portal, bem como, IV Ciclo de avaliações, no [portal](#) do Conselho de Prevenção da Corrupção.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

No decorrer da XVI Legislatura, foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa relacionada com alterações à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho:

**Projeto de Lei n.º 109/XVI/1.ª(BE)**

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

- [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) – aguarda votação na generalidade*

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

No decorrer da XV Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas relacionadas com alterações à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho:

- [Projeto de Lei n.º 358/XV/1 \(PAN\)](#)- *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 em 25-03-2024.*
- [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) –rejeitado na generalidade em 17-03-2023 com os votos a favor de CH, PCP, BE, PAN e L, votos contra de PS e PSD e abstenção de IL.*
- [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 –aprovado em votação final global a 11-01-2024, com votos a favor de PS, CH, BE, PAN, L, votos contra de IL e abstenção de PSD e PCP, dando origem à [Lei n.º 25/2024](#).*
- [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) –rejeitado na generalidade em 17-03-2023 com os votos a favor do CH, votos contra de PS, PSD e IL e abstenção de PCP, BE, PAN e L.*
- [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”) –rejeitado na generalidade em 30-11-2023 com os votos a favor de CH, IL e BE, votos contra de PS, PSD e L e abstenção de PCP.*

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas facultativas

A 15 de maio de 2024, 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 disponibilizados 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 repressão 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. 17 maio 2024]. Disponível em WWW:<URL:<a href="https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=145664&img=33422">https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=145664&img=33422</a>>.

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 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. 17 maio 2024]. 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 redacção 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.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL – **Global corruption barometer** [Em linha] : **European Union 2021 : Citizen's views and experiences of corruption**. Berlin :



Transparency International, 2021. [Consult. 17 maio 2024]. 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 facilitadores : como a política e os negócios se entrecruzam nas sociedades de advogados**. Lisboa : A Esfera dos Livros, 2014. 388 p. ISBN 978-989-626-607-3. Cota: 04.06 - 325/2014.

Resumo: «O jornalista Gustavo Sampaio, autor do bestseller Os Privilegiados, apresenta uma investigação jornalística rigorosa e inédita que, pela primeira vez, revela e sistematiza as listas de clientes das maiores sociedades de advogados, as interligações políticas e empresariais (desde o recrutamento de ex-políticos ou políticos no activo até à acumulação de cargos de administração em grandes empresas), as participações no âmbito da produção legislativa ou da actividade regulatória, entre outros elementos. Este trabalho de investigação, a compilação de factos e o cruzamento de dados compõem um retrato impressionante sobre a triangulação de interesses entre o poder político, o mundo empresarial e os consórcios de advocacia [...]»

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.»