



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exma. Senhora
Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos
Deputados (CTED)
Deputada Ofélia Ramos
Email: 14CTED@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Email	24-02-2025	2025/GAVPM/1148	2025/OFC/01692	13-03-2025

ASSUNTO: **Projeto de Lei n.º 540/XVI/1ª (CH)**

No seguimento do email identificado em epígrafe, remete-se a V. Exa., em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa supra identificada.

Com os melhores cumprimentos,



Catarina Martins
Escudeiro
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Catarina
Martins Escudeiro
febeaa7c43cd2ab8df3cea84c9e8e77a2fa2f875
Dados: 2025.03.13 10:45:55



ASSUNTO: Projecto de Lei n.º 540/XVI/1.^a (CHEGA) «Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, reforçando as sanções acessórias e o período de inibição aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos»

Proc. 2025/GAVPM/1148

10.03.2025

1| Objecto

1.1| A Assembleia da República, através da Senhora Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, veio solicitar ao Conselho Superior da Magistratura a emissão de parecer sobre o *Projecto de Lei n.º 540/XVI/1.^a (CHEGA «Altera a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, reforçando as sanções acessórias e o período de inibição aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos»*.

1.2| Do Projecto de Lei n.º 540/XVI/1.^a (CHEGA)

1.2.1| Na *exposição de motivos* que precede o articulado normativo do presente projecto de diploma legislativo:

i| considera-se que «a experiência tem demonstrado que os prazos e as sanções [previstos na Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho] se têm relevado insuficientes para



travar eficazmente as chamadas “portas giratórias”, em que o ex-titular de um cargo político ou alto cargo público transita para entidades directa ou indirectamente abrangidas pela sua anterior tutela, a fim de obter benefícios indevidos em proveito próprio»;

ii| convoca-se as previsões da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia-Geral da INU, em 31 de Outubro de 2003, que sublinha a necessidade de “políticas de prevenção abrangentes”, instando os Estados Parte a criarem ou fortalecerem entidades anticorrupção, a adoptarem códigos de conduta para funcionários públicos, a introduzirem sistemas de contratação pública transparentes e a promoverem a participação da sociedade civil.

iii| descreve-se a realidade oriunda do direito comparado, aludindo-se às experiências francesa, alemã, italiana e espanhola, países relativamente aos quais se considera que a «tónica recai sobre o fortalecimento do sistema de fiscalização, o alargamento das situações susceptíveis de violar incompatibilidades e o agravamento das sanções acessórias»;

iv| identificam-se como principais objectivos da presente iniciativa legislativa: a| o alargamento da pena acessória de inibição do exercício de funções políticas e de altos cargos públicos para o limite máximo de 10 anos; e b| a implementação de novas penas acessórias.

1.2.2| No desenvolvimento e concretização dos objectivos supra enunciados e materializando as preocupações expostas, o *projecto de lei* em apreciação tem o conteúdo que literalmente se reproduz:

Artigo 1.º

Objeto



A presente lei procede à alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, no que respeita ao alargamento do período de inibição em caso de violação do regime aplicável após a cessação de funções e à previsão de novas penas acessórias.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho

São alterados os artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redacção actual, que passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 10.º

[...]

*1 - Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de **dez anos** contado a partir da data da cessação do respetivo mandato, funções em entidades públicas que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado ou 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.*

2 - [...]

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

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

5 - [...]

Artigo 11.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

*3 - A infração ao disposto no artigo 10.º determina a inibição para o exercício de funções de cargos políticos e de altos cargos públicos por um período por um período de **dez a quinze anos**, a fixar em função da gravidade da infração e do grau de culpa do infrator.*



4 – As entidades que contratem antigos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos em violação do disposto no artigo 10.º ficam impedidas de beneficiar de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual por um período de **dez a quinze anos**.

5 – [...]

6 – [...]

a) [...]

b) [...]

7 – [...]

Artigo 3.º

Aditamento à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho

São aditados à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redação atual, os artigos 11.º-A e 11.ºB, com a seguinte redação:

«Artigo 11.º-A

Penas acessórias

1 – Caso seja decretada a destituição judicial de titulares de altos cargos públicos nos termos do n.º 2 do artigo 11.º, ou aplicadas as demais sanções previstas no mesmo artigo, podem ser impostas, cumulativamente, as seguintes penas acessórias, pelo período de dez a quinze anos:

a) Inibição de integrar conselhos de administração ou órgãos de direção ou gerência de qualquer entidade pública ou entidade privada com controlo ou financiamento público superior a 50%, pelo período definido para a inibição;

b) Inibição de exercer quaisquer cargos previstos no estatuto do pessoal dirigente dos serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro;

c) Inibição de receber condecorações ou distinções honoríficas do Estado, e irradiação de quaisquer ordens honoríficas nacionais de que o infrator seja membro, nos termos dos n.ºs 5 e 7, ambos do artigo 55.º da Lei n.º 5/2011, de 2 de março, que aprova a Orgânica das Ordens Honoríficas Portuguesas;

d) Inibição de participar em procedimentos de contratação pública, a título individual, na qualidade de empresário em nome individual, ou por intermédio de uma pessoa coletiva em que o infrator seja sócio, administrador, gerente, representante legal ou exerça influência determinante;

e) Inibição de exercício de funções em fundações ou associações que recebam apoios públicos;

f) Inibição de participação, em qualquer qualidade, em comissões de avaliação, júris de contratação pública e outros júris de concursos na administração pública;

g) Inibição de integrar delegações oficiais ou de representar o Estado, ou quaisquer entidades públicas, em eventos nacionais e internacionais.



2 – A aplicação das penas acessórias previstas no número anterior é graduada de acordo com a gravidade do ilícito, o grau de culpa do infrator e as consequências práticas da infração, sem prejuízo de outras sanções estabelecidas em legislação específica.

3 – Compete à entidade competente para aplicar as sanções referidas no artigo 11.º determinar, de forma fundamentada, a imposição, a duração e a extensão das penas acessórias previstas nos números anteriores.

Artigo 11.º-B

Formação em ética e integridade

1 – Nos casos em que seja determinada a destituição judicial de titulares de altos cargos públicos nos termos do n.º 2 do artigo 11.º, ou em que sejam aplicadas as sanções previstas no mesmo artigo, pode ser determinada a obrigação de o infrator frequentar ações de formação em ética pública, integridade e boa administração, promovidas ou reconhecidas pelo Instituto Nacional de Administração, I.P., como medida complementar.

2 – O disposto no número anterior não afeta a aplicação de outras sanções, servindo apenas como mecanismo de prevenção de reincidência.»

Artigo 4.º

Norma transitória

1. As disposições relativas à inibição do exercício de cargos políticos e altos cargos públicos e às penas acessórias previstas nos artigos 11.º, 11.º-A e 11.º-B são aplicáveis aos factos ocorridos após a entrada em vigor da presente lei, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2. Mantém-se em vigor o regime aplicável aos processos cuja infração tenha sido praticada antes da entrada em vigor da presente lei, salvo se o regime ora instituído for manifestamente mais favorável ao arguido, caso em que poderá optar pela sua aplicação.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação.

3| Apreciação

3.1| De acordo com o disposto no artigo 149.º, n.º 1, alínea i), do Estatuto dos Magistrados Judiciais, compete ao CSM “emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judiciária e à matéria estatutária e, em geral, sobre matérias relativas à administração da justiça”.

Em sentido idêntico dispõe o artigo 155.º, alínea b), da Lei da Organização do Sistema Judiciário.



Sobre as específicas matérias que merecem coincidência, em termos de sentido, com a presente, e sobre outras que diremos conexas com a mesma, o CSM já se pronunciou em diversas ocasiões, cientes de que a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho já sofreu, até ao momento, cinco alterações, introduzidas respectivamente pelos seguintes diplomas legais: Lei 69/2020, de 9 de Novembro, Lei n.º 58/2021, de 18 de Agosto, Lei 4/2022, de 6 de Janeiro, Lei n.º 25/2024, de 20 de Fevereiro e Lei n.º 26/2024, de 20 de Fevereiro.

Contudo, o CSM, 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.

Apreciemos, pois, se as alterações preconizadas se reflectem, seja nos membros do Conselho Superior da Magistratura, seja nos Juizes.

3.2| A Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho regula o *regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respectivo regime sancionatório* (cf. artigo 1.º).

Tal como já tivemos oportunidade de referir em anterior parecer¹, este regime não se constitui como regulação totalmente inovadora, na medida em que, anteriormente à sua entrada em vigor, o regime de incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos já conhecia tratamento legislativo na Lei 9/90, de 1 de Março (impedimentos e incompatibilidades dos cargos políticos e altos cargos públicos), a qual viria a ser revogada pela Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, que fixou o regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Para além de tais diplomas legais, a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho veio revogar ainda a Lei n.º 4/83 de 2 de Abril, que havia aprovado o regime de controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos e que conheceu regulamentação pelo Decreto Regulamentar n.º 1/2000, de 9 de Março.

¹ Datado de 10.11.2022, proferido a propósito do Projecto de Lei n.º 358/XV/1ª (PAN).



Por consequência, a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho passou a conter normas referentes a questões que, anteriormente à sua vigência, eram reguladas em diplomas legais diferentes, quais sejam, o regime das incompatibilidades e impedimentos e o regime do controlo da riqueza.

Tratou-se de um diploma legal que emergiu da reconhecida necessidade de promover um eficaz combate à corrupção, através do controlo da riqueza dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos², reforçando a confiança do cidadão no Estado de Direito Democrático e na qualidade da democracia e do funcionamento das suas instituições³.

A Lei n.º 52/2019, tal como já anteriormente referimos, estabelece diversos âmbitos subjectivos de aplicação. Nela foram criados “quatro círculos de âmbito e intensidades diversas quanto às obrigações declarativas”⁴.

Emergem no primeiro, os titulares de cargos políticos e os titulares de altos cargos públicos, as quais se referem os seus artigos 2.º, n.º 1 e 3.º, n.º 1 e que surgem como “destinatários directos do diploma”, estando sujeitos, nos seus exactos termos, a todos os deveres que nela se fixam.

Do segundo círculo constam os destinatários que a lei expressamente faz equiparar aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, os quais se encontram sujeitos às obrigações legalmente definidas, com excepção do disposto no artigo 13.º, n.º 4 e que são aqueles a que se referem os artigos 2.º, n.º 3 e 3.º, n.º 2 da Lei n.º 52/2019.

O terceiro círculo pressupõe um “alargamento operado para lá da equiparação *supra* estabelecida, pretendendo abranger titulares de cargos públicos distintos e afins dos cargos políticos e altos cargos públicos referidos nos artigos 2.º e 3.º, já com diversidade de situações (...) abrangendo agora os titulares identificados no artigo 4.º”⁵, quais sejam, Juízes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, Procurador-Geral da República, Provedor de Justiça e membros dos Conselhos Superiores, os quais, de acordo com tal artigo 4.º, também estão “*sujeitos às obrigações declarativas previstas na presente lei*”.

² Vide, neste sentido, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14.07.2021, relatora: Conselheira Maria Olinda Garcia, disponível em ECLI:PT:STJ:2021:15.21.5YFLSB.A.4A – site consultado pela última vez no dia 10.03.2025.

³ Vide, neste sentido, José Augusto Gonçalves Ferreira, *in Comentário ao Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos*, Almedina, Março de 2022.

⁴ Seguindo de perto o que, a este propósito, se refere no Acórdão do STJ, *cit.*

⁵ *Idem.*



Por fim, conforme decorre do artigo 5.º, do quarto círculo de âmbito de aplicação subjectiva da lei fazem parte os Magistrados Judiciais e do Ministério Público, os quais estão igualmente sujeitos às obrigações declarativas, ainda que “*de acordo*” e “*nos termos dos respectivos estatutos*”, sendo os respectivos Conselhos Superiores os “*competentes para a sua análise, fiscalização e aplicação do respectivo regime sancionatório*”.

Para o que ora releva, importa referir que, para além da sujeição dos Magistrados Judiciais às obrigações declarativas previstas na Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, este diploma legal considera ainda aplicáveis àqueles, assim como às entidades referenciadas no artigo 4.º, concretamente, aos membros do Conselho Superior da Magistratura, “*com as devidas adaptações*”; o disposto no artigo 8.º, da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho.

3.3| Olhando para o projecto de diploma legal em apreciação, verifica-se que não é proposta nenhuma modificação aos artigos 4.º, 5.º e 8.º, da Lei n.º 52/2019, nem ao regime das obrigações declarativas propriamente dito, pelo que, à partida, nada haveria a dizer, por um lado, por as alterações propugnadas não respeitarem ao âmbito de aplicação subjectivo – “membros do Conselho Superior da Magistratura” e “Juizes” – da Lei e/ou, por outro, por se tratar de opções de política legislativa que não cumpre sindicar.

Ocorre, todavia, que o artigo 11.º, *regime sancionatório*, que é uma das normas da Lei n.º 52/2019 que se pretende alterar, é aplicável às infracções ao disposto no artigo 8.º, norma esta que, como vimos, com as devidas adaptações, abrange membros do CSM e juizes. Assim sendo, importará perceber se as alterações agora propostas para esse artigo 11.º e, bem assim, se os artigos 11.º-A e 11.º-B têm algum reflexo quanto aos membros do CSM e aos juizes.

A resposta é, desde já, negativa e, portanto, afasta a pertinência de qualquer pronúncia por parte do CSM. Com efeito, e quedando-nos no âmbito de aplicação subjectivo do artigo 11.º, por referência ao qual são, também, desenvolvidas as previsões dos artigos 11.º-A e 11.º-B, verifica-se que essa norma é aplicável apenas às infracções ao artigo 8.º cometidas por titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e pelo Provedor de Justiça.

4| Em conclusão



O *projecto de lei* ora em apreciação propõe alterações legislativas que não contendem com o Conselho Superior da Magistratura e com a Magistratura Judicial, pelo que nenhuma observação ou comentário se impõe levar a efeito acerca das opções de política legislativa em que tais alterações se consubstanciam.

—

Lisboa, 10.03.2025

Anabela Pedroso

Juiz de Direito - Adjunta do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do Conselho Superior da Magistratura



**Anabela Silveira
Duarte Pedroso
Avelãs Nunes**

Adjunto

Assinado de forma digital por Anabela
Silveira Duarte Pedroso Avelãs Nunes
511911f4d651794d79a9f15826f564e4e511739f
Dados: 2025.03.11 16:07:33

