

Parecer

A Senhora Deputada Ofélia Ramos, Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (CTED), alegando que se encontram “pendentes para apreciação nesta Comissão Parlamentar o **Projeto de Lei n.º 540/XVI/1ª (CH) – “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”** e o **Projeto de Lei n.º 542/XVI/1ª (CH) – “Altera o Estatuto dos Deputados, criando uma subcomissão de integridade e ética no exercício das funções políticas”**, veio solicitar “a emissão de um parecer sobre estas iniciativas legislativas, no prazo de **10 dias corridos.**”

*

Foram enviados os textos dos projectos de lei

*

Incumbe emitir parecer sobre o **Projeto de Lei n.º 540/XVI/1ª)** que se transcreve”

Projeto de Lei n.º 540/XVI/1.ª

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

Exposição de motivos

A confiança dos cidadãos nas instituições políticas e no exercício de funções por titulares de cargos públicos depende, crucialmente, da garantia de uma conduta ética, transparente e íntegra.

Não obstante, o uso em benefício próprio ou alheio de informações e contactos privilegiados adquiridos durante o mandato é, porém, uma realidade preocupante, descredibilizando o Estado e comprometendo, por esta via, a livre concorrência entre agentes económicos.

Em Portugal, o regime jurídico previsto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pretendeu impor aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos períodos de incompatibilidade, ou cooling-

off¹ e, bem assim, sanções para quem viole obrigações e impedimentos após o termo do respetivo exercício das funções.

Contudo, a experiência tem demonstrado que estes prazos e sanções se têm revelado insuficientes para travar eficazmente as chamadas “portas giratórias”, em que o ex-titular de um cargo político ou alto cargo público transita para entidades direta ou indiretamente abrangidas pela sua anterior tutela, a fim de obter benefícios indevidos em proveito próprio.

A Convenção de Mérida (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção), adotada pela Assembleia-Geral da ONU em 31 de outubro de 2003, constitui o primeiro instrumento jurídico universal dedicado exclusivamente ao combate à corrupção em todas as suas vertentes, abrangendo um conjunto alargado de áreas ligadas à prevenção, criminalização, cooperação internacional e recuperação de ativos ilícitos, procurando, assim, estabelecer padrões mínimos que os Estados Partes devem observar para reforçar a integridade pública e a responsabilização dos titulares de cargos.²

A Convenção sublinha, ainda, a necessidade de políticas de prevenção abrangentes, instando os Estados a criarem ou fortalecerem entidades anticorrupção, adotarem códigos de conduta para funcionários públicos, introduzirem sistemas de contratação pública transparentes e promoverem a participação da sociedade civil.

As próprias recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)³, e do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO)⁴, salientam, em geral, a necessidade de regimes de incompatibilidades robustos, acompanhados de um conjunto alargado de consequências sancionatórias.

Em diversos países da União Europeia encontram-se já exemplos de endurecimento legislativo. É o caso de França, em que a Lei Sapin II⁵, reforçou os mecanismos de controlo exercidos pela

¹ Vide <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/cooling-off-periods-regulating-the-revolving-door>

² Vide https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

³ Acessíveis em https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024_968587cd-en.html

⁴ Consultáveis em <https://www.coe.int/en/web/greco/publications>

⁵ Trata-se da Lei n.º 2016-1691, disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033558528/>

Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)⁶, impondo um maior escrutínio sobre antigos ministros e altos dirigentes. Na Alemanha, as reformas introduzidas em 2015⁷, criaram períodos obrigatórios de inibição que podem chegar a 18 meses, prorrogáveis consoante a gravidade dos potenciais conflitos de interesse, a fim de evitar as chamadas portas giratórias. Em Itália, a chamada Lei Severino (Lei n.º 190, de 6 de novembro de 2012⁸), e o subsequente Decreto Legislativo n.º 235, de 31 de dezembro de 2012⁹, introduziram soluções de incompatibilidade e inibição para titulares de cargos públicos que podem variar consoante o cargo exercido e a natureza da infração cometida, e respetivas consequências penais. Em Espanha, existem restrições específicas no artigo 15.º da Lei 3/2015, que regula os altos cargos da Administração, impedindo que exerçam determinadas funções privadas durante um período delimitado.¹⁰

Em todos estes casos, a tónica recai sobre o fortalecimento do sistema de fiscalização, o alargamento das situações suscetíveis de violar incompatibilidades e o agravamento das sanções acessórias.

No ordenamento jurídico português, a presente iniciativa pretende responder a duas necessidades prementes.

Em primeiro lugar, considera-se fundamental alargar a duração da pena acessória de inibição do exercício de funções políticas e de altos cargos públicos para o limite máximo de 10 anos, introduzindo uma moldura variável que permita graduar a sanção em função da gravidade do ilícito, extensão esta que se justifica pela importância de reforçar a credibilidade das instituições.

Em segundo lugar, propõe-se a implementação de novas penas acessórias, tais como as proibições de vir a integrar conselhos de administração ou órgãos de direção ou gerência de qualquer entidade pública ou entidade privada com controlo ou financiamento público superior

⁶ Vide <https://www.vie-publique.fr/rapport/281075-evaluation-de-limpact-de-la-loi-sapin-2> e <https://www.hatvp.fr>

⁷ Como noticiado pela DW em <https://www.dw.com/en/revolvingdoor-germany-to-regulate-switch-from-politics-to-business/a-18233998>

⁸ Vide <https://www.anticorruzione.it/-/dieci-anni-della-legge-severino-che-ha-istituito-l-autorit%C3%A0-anticorruzione-busia-la-corruzione-in-italia-vale-come-una-manovra-finanziaria-> e <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-11-06;190~art1-com65>

⁹ Vide <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2012-12-31;235>

¹⁰ Vide <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>

a 50%, de exercer quaisquer cargos previstos no estatuto do pessoal dirigente dos serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado, de participar em procedimentos de contratação pública, de participar em comissões de avaliação, júris de contratação pública e outros júris de concursos na administração pública de integrar delegações oficiais ou de representar o Estado, ou quaisquer entidades públicas, em eventos nacionais e internacionais, bem como de receber condecorações ou distinções honoríficas do Estado.

Desta forma, pretende-se garantir que a resposta legal não se esgote na simples proibição de exercício de funções, prevendo antes um leque de medidas que previna o ressurgimento de comportamentos lesivos do interesse público.

A existência de prazos mais amplos ou de sanções diversificadas já se encontra em estudo ou parcialmente adotada, como se viu, em países europeus cujos ordenamentos, à semelhança do português, enfrentam fenómenos de promiscuidade entre política e negócios e necessitam, pois, de uma reação legislativa à altura.

Em Portugal, a reforçada disciplina legal ora proposta assegura uma maior proteção do bem jurídico “confiança nas instituições”, reafirmando, a um só tempo, o compromisso constitucional de defesa do interesse público.

Pretende-se, pois, transmitir um sinal inequívoco de rigor e intransigência contra condutas que coloquem em causa a separação entre a esfera pública e os interesses privados, e que tirem partido indevido do cargo previamente exercido.

Não se esquece, porém, o equilíbrio necessário entre sanção e reabilitação, concedendo ao julgador ou à entidade competente a possibilidade de ajustar a pena acessória às circunstâncias concretas.

Nestes termos, a presente alteração legislativa, inspirada por recomendações internacionais e práticas comparadas, consolida o regime sancionatório do combate à corrupção e, ao mesmo tempo, visa reforçar a robustez ética e democrática do Estado português.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os deputados do Grupo Parlamentar do CHEGA apresentam o seguinte projeto de lei:

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 redação atual, que passam a ter a seguinte redação:

«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.º-B, 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.

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.

Palácio de São Bento, 10 de fevereiro de 2025.

Os Deputados do GP do CH,

Pedro Pinto – Cristina Rodrigues – Vanessa Barata – Madalena Cordeiro – Manuel Magno -

Nuno Gabriel - João Graça - Patrícia Carvalho - Armando Grave

*

Emitindo parecer cumpre-me dizer que perfilho a filosofia constante do preâmbulo do presente projecto de diploma em apreço.

Nas sociedades actuais globais e multifacetadas, polivalentes e complexas, em que a macroeconomia é competitiva, a transparência e integridade da mentalidade são por vezes rebeliam-se em critérios de opção desfazados da protecção do bem comum afrontando e contrariando o Estado de Direito que se pretende necessário à salvaguarda das democracias, das sociedades democráticas

Daí que face ao alarme da corrupção, os Estados assumam legislativamente o combate da mesma.

Além da repressão de atitudes ilícitas criminais, começou também a surgir politicamente a ansiedade/necessidade da prevenção da corrupção, legalmente consagrada em institucionalizados regimes de prevenção da corrupção. As sociedades actuais comportam uma vasta complexidade na sua organização, designadamente no que concerne à regulação das actividades económicas e às interações entre as diferentes esferas de actividade, pública e privada.

O fenómeno da corrupção ofende a essência da democracia e os seus princípios fundamentais, designadamente os da igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade e a justa redistribuição de riqueza.

Por outro lado, os bens jurídicos singulares, por tradição, são mais facilmente identificáveis e protegidos, ao contrário do que sucede com os bens jurídicos macrossociais, que possuem uma natureza abstrata e, por conseguinte, de maior dificuldade na sua identificação, reclamando um superior nível de protecção

Nas sociedades actuais a transparência e integridade ganharam popularidade.

A revolução digital, expandiu a transparência como globalmente inevitável

A digitalização democratizou o poder, deslocando-o de poucos indivíduos de grande visibilidade para as muitas pessoas que têm a tecnologia disponível

A transparência atinge a disseminação das boas práticas de governação incidindo sobre o modo como as instituições são administradas e controladas, e configura-se como um eixo privilegiado na actuação administrativa fazendo da transparência a regra geral

Essas sociedades pressupõem a transparência e a abertura pelos órgãos governamentais exigindo o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

A implantação de boas práticas de governação, principalmente com fundamento na transparência, é uma forma de suavizar assimetria informacional e democratizar as relações entre Estado e cidadãos.

Torna-se indispensável que as entidades públicas disponibilizem informações que sejam de interesse coletivo, com publicidade e transparência, compreensíveis, confiáveis, precisas, tempestivas, para traduzir eficaz responsabilização, além de poderem contribuir para reduzir a corrupção.

Como se salienta no preâmbulo:

“A confiança dos cidadãos nas instituições políticas e no exercício de funções por titulares de cargos públicos depende, crucialmente, da garantia de uma conduta ética, transparente e íntegra.

Não obstante, o uso em benefício próprio ou alheio de informações e contactos privilegiados adquiridos durante o mandato é, porém, uma realidade preocupante, descredibilizando o Estado e comprometendo, por esta via, a livre concorrência entre agentes económicos.

Em Portugal, o regime jurídico previsto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pretendeu impor aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos períodos de incompatibilidade, ou cooling-off¹¹ e, bem assim, sanções para quem viole obrigações e impedimentos após o termo do respetivo exercício das funções”

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 18 de março, aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024., in Diário da República, 1.ª série, de 6 de Abril de 2021

E nas prioridades elencadas versa o nº 3 — Reforçar a transparência e a dimensão de integridade no exercício da atividade política e de altos cargos públicos

Em tal dimensão são referidas as «Portas giratórias» e aí se fundamenta:

“A definição legal de um regime de impedimentos aplicável aos titulares de cargos políticos após a cessação de funções previne o risco das denominadas «portas giratórias». Em resultado do conjunto de iniciativas legislativas aprovadas pelo Parlamento no final de 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 tenham tido uma intervenção direta, a menos que se trate de uma empresa ou atividade exercida à data da investidura no cargo. Está -lhes também vedado o exercício, pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do mandato, de quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa, com exceção das instituições

¹¹ Vide <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/cooling-off-periods-regulating-the-revolving-door>

da União Europeia, das organizações do sistema das Nações Unidas e dos casos de regresso a carreira anterior, de ingresso por via de procedimento concursal ou de indicação pelo Estado Português ou em sua representação. Os representantes ou consultores mandatados pelos governos da República e regionais em processos de concessão ou alienação de ativos públicos estão também proibidos de exercer funções nas entidades concessionárias ou adquirentes nos três anos posteriores à data da concessão ou alienação de ativos em que tenham tido intervenção. Mostra -se, assim, assegurado um controle mínimo dos processos de transição para o setor privado no termo do exercício de funções políticas de carácter executivo. Será, no entanto, possível melhorar a robustez das respostas identificadas para sancionar as violações daquelas regras. A previsão de uma sanção pecuniária de valor considerável — com um limite máximo equivalente ao montante total das remunerações percebidas como titular de cargo político — teria seguramente maior potencialidade dissuasora. “

Pelo exposto, concordo com o Projecto de Lei em análise, nomeadamente com a aplicação de penas acessórias, mas com a seguinte alteração:

No artigo 10º onde está **dez anos**, parece-me excessivo, e, em termos de proporcionalidade, reduziria para **oito anos**

No artigo 11º onde está **dez a quinze anos**, parece-me excessivo e em termos de proporcionalidade diria por um período de **oito a doze anos**

Sem mais, é este o meu parecer

O Presidente do Mecanismo Nacional Anticorrupção

António Pires Henriques da Graça

Juiz Conselheiro jubilado do Supremo Tribunal de Justiça



MENAC
MECANISMO NACIONAL
ANTICORRUPÇÃO

António Pires da Graça
Presidente



Email: antonio.p.greca@mec-anticorruptao.pt
Tel: +351 210 540 950
Escadinhas de S. Crispim, n.º 7
1149-049 LISBOA