



Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

Projeto de Lei 358/XV/1 (PAN)

Autor:

Deputado Paulo
Araújo Correia
(PS)

Reforça e clarifica os impedimentos e os mecanismos de prevenção de conflitos de interesses aplicáveis aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, procedendo à quarta alteração da Lei n.º 52/2019, de 31.07

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Introdução
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Enquadramento jurídico nacional
4. Enquadramento jurídico na União Europeia e Internacional
5. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário.
6. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria
7. Consultas

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do Partido Pessoas Animais Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa¹ \(Constituição\)](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República²](#) (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 deu entrada a 18 de outubro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Em 20 de outubro foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária a 24 de outubro.

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

A iniciativa em apreço visa introduzir alterações nos artigos 8.º (Atividades anteriores) e 9.º (Impedimentos) da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho - Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.

Na exposição de motivos da iniciativa a proponente justifica as alterações propostas com o [parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 27 de maio de 2021](#), emitido no âmbito de uma consulta efetuada pela Senhora Ministra da Coesão Territorial, a

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

respeito de uma candidatura a subvenções providas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) pelo seu cônjuge, em face dos impedimentos inscritos na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

É pois com este intuito que a proponente apresenta a iniciativa em causa, tendo especialmente em conta o facto de «no período 2021/2030, através do Plano de Recuperação e Resiliência, do Portugal 2020 e do Portugal 2030, vai obrigar o nosso país a executar quase 46 mil milhões de euros em 10 anos, sendo que muitas das subvenções, incentivos ou outros apoios financeiros públicos são outorgados por ato administrativo», mas que por insuficiência do quadro legal estão fora do âmbito das regras sobre impedimentos previstos no artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.»

Neste sentido «tal como já sucede no âmbito dos procedimentos de contratação pública, as empresas com participação relevante de um titular de cargo político ou de alto cargo público não possam participar em procedimentos de atribuição de subvenção pública, incentivos financeiros, sistemas de incentivos ou benefícios fiscais por via de ato administrativo e que, no caso de empresas com participação relevante dos cônjuges ou unidos de facto, o impedimento se aplique em procedimentos em cujo processo de formação, apreciação ou decisão intervenha o seu cônjuge ou unido de facto ou órgãos, serviços ou unidades orgânicas colocados sob sua direção, superintendência, tutela ou outra forma de direta influência.» Considera que a alteração proposta segue de perto as soluções já em vigor no âmbito do artigo 8.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e no artigo 24.º Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.³

³ Embora, o Parecer da Procuradoria-Geral da República sublinhe que, o artigo 8.º da Lei 52/2019, de 31 de julho, faz recair os impedimentos nele previstos sobre os titulares de cargos políticos mas não sobre os cônjuges.

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

A proponente consagra ainda «obrigatoriedade de publicitação dos pedidos de escusa por parte de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos em processos de decisão no âmbito do exercício das respetivas funções, devido a conflitos de interesse dos próprios na matéria em causa, em modo acessível, online, gratuito, integral e atualizado.», sustentando a medida no facto de permitir ao cidadão fazer o escrutínio destas situações o que poderá conferir uma maior eficácia à legislação relativa ao conflito de interesses. (cfr. aditamento do n.º 3 do artigo 8.º e n.º 12 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pelo artigo 2.º do Projeto de Lei).

3 – Enquadramento jurídico nacional

Do quadro legal sobre esta matéria importa salientar:

- O artigo 117.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa;
- O artigo 154.º da Constituição da República Portuguesa;
- A Lei 52/2019, de 31 de julho;
- A Lei 60/2019, de 13 de agosto;
- A Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro;
- A Lei 78/2019, de 2 de setembro;
- A Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro.

4 – Enquadramento jurídico na União Europeia e Internacional

No âmbito da União Europeia destacamos:

- a. O artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
- b. A Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho;
- c. O Regulamento (UE) 2018/1046;

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

- d. A Comunicação da Comissão intitulada «Estratégia antifraude da Comissão (CAFS): ação reforçada para proteger o orçamento da UE».

No que diz respeito ao enquadramento internacional, nomeadamente em Espanha e França, remete-se para a informação disponível na Nota Técnica do projeto de lei em apreço, elaborada pelos serviços da Assembleia da República (cfr. anexo).

5 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário.

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

O título da presente iniciativa legislativa - «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» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei prevê que «a presente lei em vigor no prazo de 60 dias após a 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».

6 – Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

Na XV Legislatura foram localizadas as seguintes iniciativas conexas com matéria idêntica à iniciativa em apreço:

- [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);
- [Projeto de Lei n.º 613/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Combate as "portas giratórias" entre os cargos políticos e os grupos económicos, reforçando o regime de impedimento do exercício de cargos em empresas privadas por parte de titulares de cargos políticos executivos e o respetivo regime sancionatório, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho;
- [Projeto de Lei n.º 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);

Não foram localizadas petições pendentes sobre a matéria ou com conexão com a presente iniciativa.

7 – Consultas

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

No dia 24 de outubro de 2022, S. Exa. o PAR promoveu a audição da ALRAA, ALRAM, RAA e RAM.

No dia 27 de outubro de 2022, a Comissão solicitou parecer às seguintes entidades: Conselho Superior de Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Conselho de Prevenção da Corrupção.

No dia 11 de novembro de 2022, o **Governo da RAA** informa que “atendendo ao teor do mesmo, nada há a referir, relativamente à especificidade dos direitos e interesses da Região Autónoma dos Açores.”

No dia 29 de novembro de 2022, a **ALRAM** emitiu parecer concluindo que “Face a estas propostas de alteração e reconhecendo a importância da transparência da atuação dos entes públicos, não deixamos de manifestar a nossa preocupação com as medidas restritivas apresentadas que podem resultar no empobrecimento dos ativos políticos, bem como, da criação de alternativas com o intuito de alterar a teleologia das normas apresentadas, lesando assim o interesse público”.

Em 10 de novembro de 2022, o **Conselho Superior da Magistratura** emitiu parecer suscitando dúvidas quanto à mais-valia da publicitação dos pedidos de dispensa, preconizada pela proponente, questionando se ela «configurará efetivamente, em termos substanciais, como um adicional mecanismo de controlo ao já acima concretizado dever de transparência ou se, ao invés, não poderá consistir numa limitação desproporcional, inadequada e desnecessária a outros direitos que importe salvaguardar. Veja-se ainda que a publicitação na internet é suscetível de envolver, potencialmente, um número indefinido de destinatários e a divulgação de dados pessoais, por um período de tempo e por um espaço geográfico indeterminados. (...)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

Permitimo-nos, pois, questionar se o documento ora em análise contém fundamento bastante para a compressão de direitos fundamentais, nomeadamente, do direito à autodeterminação informacional ou informativa.».

Em 5 de dezembro de 2022, o **Conselho de Prevenção para a Corrupção** emite o seguinte parecer: “Indo as propostas em questão no sentido do reforço dos mecanismos de prevenção de conflitos de interesse aplicáveis aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, o CPC nada tem a opor às mesmas.”.

Em 4 de janeiro de 2023, o parecer do **Conselho Superior do Ministério Público** salienta “unicamente a este respeito que a redação proposta para a norma prevista no artigo 9.º n.º 4 não é clara quanto à inclusão das pessoas coletivas de direito privado designadamente sociedades comerciais ou associações, que neste momento estão abrangidas pelo regime legal vigente. Por fim, não poderá deixar de assinalar a necessidade de garantir a coerência e uniformidade do ordenamento jurídico nacional, globalmente considerado, o que deverá motivar a necessidade de se ponderar a compatibilidade e harmonização das alterações ora propostas com o regime dos impedimentos 8 previstos no Código de Procedimento Administrativo bem como na legislação relativa aos eleitos locais, designadamente na Lei n.º 29/87, de 30 de junho.”

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária.

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados conclui:

1. A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor.
2. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

PARTE IV - ANEXOS

Nota Técnica.

Palácio de S. Bento, 7 de março de 2023.

O Deputado Relator,



(Paulo Araújo Correia)

A Presidente da Comissão,



(Alexandra Leitão)

Projeto de Lei n.º 358/XV/1.ª (PAN)

Título: 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

Data de admissão: 20 de outubro de 2022

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. ANEXO – QUADRO COMPARATIVO

Elaborada por: Cidalina Lourenço Antunes e Gonçalo Sousa Pereira (DAC), José Filipe Sousa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Maria João Godinho (DILP)

Data: 03.03.2023

I. A INICIATIVA

A iniciativa em apreço visa introduzir alterações aos artigos 8.º (Atividades anteriores) e 9.º (Impedimentos) da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho - Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.

Na exposição de motivos da iniciativa a proponente justifica as alterações propostas com o [parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 27 de maio de 2021](#), emitido no âmbito de uma consulta efetuada pela Ministra da Coesão Territorial, a respeito de uma candidatura a subvenções providas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) pelo seu cônjuge, em face dos impedimentos inscritos na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

O parecer concluiu que «A fim de saber se o cônjuge de membro do Governo, por si ou através de sociedade, está, ou não, impedido de obter acesso a subvenções custeadas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, é preciso saber se o órgão que desencadeia o procedimento integra a mesma *pessoa coletiva pública* e se tal procedimento deve ser considerado *contratação pública*.» Embora considere que «as autoridades de gestão dos programas operacionais regionais (POR) são órgãos que fazem parte do Estado e, como tal fazem parte da mesma pessoa coletiva que o Governo e que os órgãos que o compõem.» e consequentemente que «o cônjuge da Ministra da Coesão Territorial [é] abrangido pelo pressuposto identitário da pessoa coletiva» relembra que «a aprovação de projetos de investimento custeados pelos FEEI só excepcionalmente ocorre no âmbito da contratação pública, o que o subtrai ao alcance do outro pressuposto de que depende a aplicação do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.» Explicita que «Do ponto de vista sistemático da interpretação jurídica, releva o facto de a circunscrição de certas inibições e impedimentos ao domínio da contratação pública, tal como resulta do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, contrastar com o artigo 8.º, i.e. com os impedimentos que recaem sobre os titulares de cargos políticos — mas não sobre os cônjuges — que hajam praticado atividades comerciais no triénio imediatamente antecedente à investidura, visto que ali acrescem aos procedimentos administrativos de formação de

contratos administrativos outros de onde decorra a atribuição de benefícios de carácter patrimonial, como é o caso das subvenções públicas.» Conclui, a final, que «A referência estrita a procedimentos de contratação pública, efetuada pela alínea a) do n.º 2 e pelo n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, deve ser tomada em sentido literal, não havendo razões — no espírito, no sistema ou nos elementos históricos — para considerar estarem em causa, de igual modo, procedimentos de atribuição de subvenções públicas através de ato administrativo.» Finalizou, sublinhando que «A fixação literal nos conceitos de contratação pública e de pessoa coletiva, que se verifica no n.º 4 do artigo 9.º e em outras disposições da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, representa um duplo fator de obscuridade e que deve ser ponderado cuidadosamente, quer pelo legislador parlamentar, quer pelo Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública (cf. artigo 182.º da Constituição) e, ao mesmo tempo, dotado de amplos poderes de iniciativa legislativa em matérias de competência reservada da Assembleia da República (cf. artigo 167.º).»

É pois com o intuito de ir ao encontro das observações do Conselho Consultivo que a proponente apresenta a iniciativa em causa, tendo especialmente em conta o facto de «no período 2021/2030, através do Plano de Recuperação e Resiliência, do Portugal 2020 e do Portugal 2030, vai obrigar o nosso país a executar quase 46 mil milhões de euros em 10 anos, sendo que muitas das subvenções, incentivos ou outros apoios financeiros públicos são outorgados por ato administrativo», mas que por insuficiência do quadro legal estão fora do âmbito das regras sobre impedimentos previstos no artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.»

Neste sentido «tal como já sucede no âmbito dos procedimentos de contratação pública, as empresas com participação relevante de um titular de cargo político ou de alto cargo público não possam participar em procedimentos de atribuição de subvenção pública, incentivos financeiros, sistemas de incentivos ou benefícios fiscais por via de ato administrativo e que, no caso de empresas com participação relevante dos cônjuges ou unidos de facto, o impedimento se aplique em procedimentos em cujo processo de formação, apreciação ou decisão intervenha o seu cônjuge ou unido de facto ou órgãos, serviços ou unidades orgânicas colocados sob sua direção, superintendência, tutela ou outra forma de direta influência.»

Considera que a alteração proposta segue de perto as soluções já em vigor no âmbito do artigo 8.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e no artigo 24.º Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.¹

A proponente consagra ainda «obrigatoriedade de publicitação dos pedidos de escusa por parte de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos em processos de decisão no âmbito do exercício das respetivas funções, devido a conflitos de interesse dos próprios na matéria em causa, em modo acessível, online, gratuito, integral e atualizado.», sustentando a medida no facto de permitir ao cidadão fazer o escrutínio destas situações o que poderá conferir uma maior eficácia à legislação relativa ao conflito de interesses. (cfr. aditamento do n.º 3 do artigo 8.º e n.º 12 do artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pelo artigo 2.º do Projeto de Lei).

Para uma melhor compreensão das alterações propostas, apresenta-se [ANEXO – QUADRO COMPARATIVO](#), no final da presente Nota Técnica.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do Partido Pessoas Animais Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)² ([Constituição](#)) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)³ (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

¹ Embora, o Parecer da Procuradoria-Geral da República sublinhe que, o artigo 8.º da Lei 52/2019, de 31 de julho, faz recair os impedimentos nele previstos sobre os titulares de cargos políticos mas não sobre os cônjuges.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

³ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

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

A iniciativa deu entrada a 18 de outubro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Em 20 de outubro foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária a 24 de outubro.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)⁴, de ora em diante designada como lei formulário, 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 - «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» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto

⁴ Diploma retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário

de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa dá cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que prevê que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas», indicando que procede à quarta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, assim como o seu histórico de alterações.

De acordo com a consulta ao [Diário da República Eletrónico](#), a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, sofreu, efetivamente, até à data, três alterações.

De acordo com a alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação de uma lei quando «existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos». Embora esta seja a quarta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, tendo em conta que a mesma foi republicada pela Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro, que procedeu à sua terceira alteração, poderá entender-se que esta circunstância dispensa a republicação no caso concreto.

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 prevê que «a presente lei em vigor no prazo de 60 dias após a 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».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O n.º 2 do [artigo 117.º da Constituição](#)⁵ (Constituição) prevê que «a lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as 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, no seu n.º 1, que «os Deputados que forem nomeados membros do Governo não podem exercer o mandato até à cessação destas funções», sendo o preenchimento das vagas que ocorrerem na Assembleia, bem como a sua substituição temporária por motivo relevante, regulados pela lei eleitoral. Acrescentam os 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](#)⁶⁷, em sede de resultado dos trabalhos da [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#)⁸ (CERTEFP), na XIII Legislatura (2015-2019).

A referida lei 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

⁵ 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.

⁶ 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 02/11/2022.

⁷ O texto consolidado do diploma está também disponível no portal do Parlamento, em [RegimeExercicioFuncoesTitularesCargosPoliticicosAltosCargosPublicos_annotado.pdf \(parlamento.pt\)](#) Consulta efetuada a 04/11/2022

⁸ A informação consta da página Internet da Assembleia da República <https://www.parlamento.pt/sites/com/XIIILeg/CERTEFP/Paginas/default.aspx> Consulta efetuada a 02/11/2022

facto, em relação aos procedimentos de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular».

Ressalve-se ainda o facto de que «Devem ser objeto de averbamento no contrato e de publicidade no portal da Internet dos contratos públicos, com indicação da relação em causa, os contratos celebrados pelas pessoas coletivas públicas de cujos órgãos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos são titulares com as seguintes pessoas com as quais mantêm relações familiares: a) Ascendentes e descendentes em qualquer grau do titular do cargo; b) Cônjuges que se encontrem separados de pessoas e bens do titular do cargo; c) Pessoas que se encontrem numa relação de união de facto com o titular do cargo.»

A Lei n.º 52/2019, 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”.

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](#)⁹, 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.

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

⁹ A informação consta da página Internet da Assembleia da República. Consulta efetuada a 02/11/2022

administrativos e de contratação e desempenho de determinadas funções durante e após o exercício dos respetivos cargos.

Importa ainda mencionar a [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#), que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Também o Governo tem um [Código de Conduta](#)¹⁰, que foi aprovado no Conselho de Ministros de 9 de maio de 2022, estando plasmado na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022](#). No mesmo estipula-se que «No exercício das suas funções, os membros do Governo observam os (...) princípios (...) a) Prossecução do interesse público e boa administração; b) Transparência; c) Imparcialidade; (...)» e que «agem e decidem exclusivamente em função da defesa do interesse público, não podendo usufruir de quaisquer vantagens financeiras ou patrimoniais, diretas ou indiretas, para si ou para terceiros, ou de qualquer outra gratificação indevida em virtude do cargo que ocupem.»

O artigo 6.º do Código é relativo a “conflito de interesses”, prevendo que «Considera-se que existe conflito de interesses quando os membros do Governo se encontrem numa situação em virtude da qual se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão, nos termos dos artigos [69.º](#) (*Casos de impedimento*) e [73.º](#) (*Fundamento da escusa e suspeição*) do [Código do Procedimento Administrativo](#).»

A autora da iniciativa faz apelo ao [Parecer solicitado à Procuradoria-Geral da República](#)¹¹ «a respeito de candidatura a subvenções providas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) por cônjuge de titular de cargo político, em face dos impedimentos inscritos na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.» Pedido esse feito pela Senhora Ministra da Coesão Territorial. A mesma solicitava «ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, com a legitimidade que assiste aos membros do Governo, nos termos da alínea a) do artigo 44.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, a emissão de parecer (...)»

¹⁰ A informação consta da página Internet do Governo. Consulta efetuada a 04/11/2022.

¹¹ A informação consta da página Internet do Ministério Público (<https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/9380>). Trata-se do Parecer n.º 6/2021, de 27.05.2021. Consulta efetuada em 04/11/2022

Do parecer, emitido pelo citado Conselho Consultivo da PGR, ressalvamos as seguintes considerações:

«(...) 30.^a — Nem dos trabalhos da Comissão Parlamentar Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, tão-pouco dos trabalhos preparatórios oficiais que culminaram na aprovação da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, e na revogação da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, perpassa indício algum de o legislador ter tido em vista um conceito mais amplo de contratação pública, suscetível de incluir a atribuição de subvenções por ato administrativo.

31.^a — De resto, nenhum dos projetos de lei apresentados nem das propostas de alteração aos projetos e aos textos de substituição continham modificações que estendessem os impedimentos e inibições, atualmente consignados no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 9.º, a outros procedimentos administrativos concorrenciais e com peso na despesa pública nacional e da União Europeia.

32.^a — Como tal, o elemento histórico não permite identificar um sentido amplo de contratação pública, quando estejam em as inibições que recaem sobre os cônjuges de titulares de cargos políticos.

39.^a — A fixação literal nos conceitos de contratação pública e de pessoa coletiva, que se verifica no n.º 4 do artigo 9.º e em outras disposições da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, representa um duplo fator de obscuridade e que deve ser ponderado cuidadosamente, quer pelo legislador parlamentar, quer pelo Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública (cf. artigo 182.º da Constituição) e, ao mesmo tempo, dotado de amplos poderes de iniciativa legislativa em matérias de competência reservada da Assembleia da República (cf. artigo 167.º). (...)»

Entende o PAN que «este apelo do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República adquire especial importância, dado que versa sobre um impedimento que tem o objetivo de assegurar a imparcialidade e independência do titular de cargo político, impedindo que este desvie o exercício do poder em proveito do seu cônjuge ou unido de facto, ou prevenir decisões influenciadas por temor reverencial.»

Por fim, observe-se o conteúdo do [“Relatório da avaliação inicial dos Registos de Interesses dos Deputados e Deputadas à XIV Legislatura”¹²](#), no que respeita à obrigação de declaração de “Participações sociais”. No referido documento, elaborado pelo Grupo

¹² A informação consta da página Internet da Assembleia da República. Consulta efetuada em 04/11/2022

de Trabalho de Registo de Interesses da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, considera-se que «Decorre da subalínea iii) da alínea b) do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a necessidade de declaração pelo titular do cargo das “*sociedades em cujo capital participe por si ou pelo cônjuge não separado de pessoas e bens ou por pessoa com quem viva em união de facto*”. Da leitura conjugada desta disposição, com o que determina o artigo 9.º da mesma Lei em sede de impedimentos aplicáveis a sociedades, para cujos n. os 2 e 3 pode relevar quer a percentagem de capital detido, quer a detenção de uma participação social de valor superior a 50.000 euros, entendeu o Grupo de Trabalho dever constar do campo da declaração quanto a esta matéria que seja identificado quer a percentagem do capital social detido, quer o valor desse capital, tendo sido solicitado o preenchimento dos elementos quando em falta (...)».

Em termos de atividade legislativa recente, no entender da proponente «(...) na XIV Legislatura por via da ação do PAN se conseguiu um conjunto de avanços importantes 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](#)¹³, 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.

Por último, importa indicar que no sítio da [Direção Geral da Política de Justiça](#)¹⁴ pode ser consultada diversa informação relacionada com o fenómeno da corrupção, cumprindo destacar a disponibilização do dossiê temático [Prevenir e combater a corrupção](#)¹⁵, e a divulgação de [estatísticas](#)¹⁶ nesta matéria.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (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.º 1). 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.º 2). Neste contexto cumpre referir o artigo 83.º, n.º 2 TFUE relativo á proteção dos interesses financeiros da União, onde se inclui a corrupção entre os domínios de criminalidade particularmente graves que apresentam uma dimensão transnacional.

¹³ <https://transparencia.gov.pt/> Consulta efetuada em 04/11/2022

¹⁴ Informação disponível em <https://dgpj.justica.gov.pt/> Consulta efetuada em 04/11/2022

¹⁵ Informação disponível em <https://dgpj.justica.gov.pt/Documentos/Prevenir-e-combater-a-corrupcao/O-que-e-a-corrupcao> Consulta efetuada em 04/11/2022

¹⁶ Informação disponível em <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt/Paginas/Corrupcao.aspx> Consulta efetuada em 04/11/2022

A luta contra a fraude e a corrupção e a proteção dos interesses financeiros da União Europeia (UE) constituem objetivos da União, encontrando previsão legal em instrumentos como a [Diretiva \(UE\) 2017/1371](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, 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](#) 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](#).

Cumprе também mencionar o [programa Hercule III \(2014-2020\)](#), adotado pelo [Regulamento 250/2014](#), que consubstancia um programa plurianual que presta apoio 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](#) (2021-2027), a UE adotou um [novo Programa Antifraude da União Europeia](#) 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 União Europeia dispõe ainda de organismos dedicados ao combate à fraude, nomeadamente o [Organismo Europeu de Luta Antifraude](#) (OLAF) que constitui o organismo da União Europeia «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.

ESPAÑA

A [Ley 3/2015, de 30 de marzo](#)¹⁷, estabelece o regime jurídico aplicável a quem exerce altos cargos na administração do Estado. No n.º 2 do [artículo 1](#) elenca os altos cargos, que incluem, entre muitos outros, os membros do Governo, secretários de Estado, subsecretários e equiparados, secretários-gerais, diretores-gerais da Administração Geral do Estado e equiparados, presidentes, vice-presidentes, diretores-gerais, diretores executivos e equiparados em entidades do sector público estatal, administrativo, fundacional ou empresarial, presidente e vogais da Comissão Nacional de Mercado de Valores, da Comissão de Mercados de Telecomunicações, e outras.

De acordo com o [artículo 3-1](#), o exercício dos altos cargos deve efetuar-se com respeito, entre outros, pelo princípio da integridade, nos termos do qual os titulares devem agir com a devida diligência e sem incorrer no risco de cair em conflitos de interesses.

O [Título II](#) da referida lei regula o regime do conflito de interesses, estabelecendo no [artículo 11](#) que se entende por conflito de interesses a situação na qual um titular de alto cargo se veja perante a tomada de uma decisão que possa afetar, positiva ou negativamente, os seus interesses pessoais, de natureza económica ou profissional. Consideram-se interesses pessoais: os interesses próprios; de familiares (incluindo os do cônjuge ou de pessoa com quem mantenha uma relação de afetividade análoga e

¹⁷ 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 04/11/2022.

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.

O [artículo 12](#) prevê um sistema de alerta para deteção precoce de conflitos de interesses, determinando que os titulares de altos devem abster-se de tomar decisões que considerem incorrer em conflito de interesses. A *Oficina de Conflitos de Interesses*¹⁸, com base na declaração de interesses do titular do alto cargo, ou a pedido do mesmo, informa-o sobre as matérias, em geral, relativamente às quais deverá abster-se durante o exercício do cargo.

Aquela abstenção de decidir deve ser feita por escrito e notificada ao superior hierárquico imediato ou ao organismo que nomeou o titular de alto cargo, bem como comunicada por este ao *Registro de Actividades de altos cargos*¹⁹ no prazo de um mês para registo. Caso a abstenção tenha lugar durante a reunião de um órgão colegial, o seu registo em ata é equivalente à comunicação ao superior hierárquico imediato ou ao órgão que nomeou o titular do alto cargo e a notificação *Registro de Actividades de altos cargos* é feita pelo secretário do órgão colegial. O incumprimento reiterado desta obrigação de abstenção é considerado infração grave [[artículo 25. 2 c](#)].

Todos os formulários de declarações a que estão obrigados os titulares de altos cargos estão disponíveis no portal [Funciona](#), que disponibiliza informação relativa a todos os trabalhadores das Administrações Públicas.

O [artículo 14](#) estabelece limitações patrimoniais à detenção de participações societárias por titulares de altos cargos, determinando que estes não podem deter, por si ou por

¹⁸ Órgão responsável pela manutenção e gestão dos registos de atividades e de bens e direitos patrimoniais dos titulares de altos cargos, que funciona no âmbito do Ministério das Finanças e das Administrações Públicas.

¹⁹ Os titulares de altos cargos estão sujeitos ao *Registro de Actividades* e ao *Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales* – [artículo 21](#).

interposta pessoa²⁰, participações diretas ou indiretas superiores a 10% em empresas que tenham acordos ou contratos de qualquer natureza com o setor público estatal, autónomo ou local, ou que recebam subsídios provenientes de qualquer entidade da Administração Pública. Esta proibição também se aplica no caso de o titular de alto cargo ter participação em empresa subcontratada de outra que mantenha contratos de qualquer natureza com o setor público estatal, autónomo ou local, sempre que a empresa adjudicatária preste serviços ou forneça bens à entidade ou órgão da Administração em que o titular desempenha funções. Por outro lado, no caso de sociedades anónimas com capital social superior a 600 000 €, aplica-se a mesma proibição mesmo que as participações patrimoniais sejam inferiores a 10%, desde que permitam condicionar de forma relevante a atuação de tais sociedades. Caso se verifique esta situação, o titular do alto cargo está obrigado a alienar ou ceder a sua participação social a um terceiro independente²¹, o que deverá ser declarado nos *Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales*, com parecer prévio favorável da *Oficina de Conflictos de Intereses*.

FRANÇA

A [Loi organique n.º 2013-906](#)²² e a [Loi n.º 2013-907](#), ambas de 11 de outubro de 2013, relativas à transparência da vida pública, preveem a obrigação de declaração de património e de interesses por parte de um largo número de titulares de cargos políticos e públicos, no início e no fim do mandato ou das funções. Esta obrigação abrange os eleitos (membros do Governo, Deputados ao Parlamento nacional e ao Parlamento Europeu, eleitos para os executivos locais) e outros titulares de cargos políticos ou públicos (membros dos gabinetes, membros de autoridades independentes, titulares de cargos cuja nomeação depende de decisão do Governo, bem como os presidentes e diretores-gerais de um certo número de sociedades, empresas, estabelecimentos e organismos relativamente aos quais o Estado exerce um controlo total ou parcial).

²⁰ Definindo-se por interposta pessoa a pessoa física ou coletiva que atue por conta do titular do alto cargo.

²¹ Entendendo-se como tal aquele relativamente ao qual não concorram as circunstâncias contempladas nesta norma (*artículo 14*).

²² Texto consolidado retirado do portal legislativo legifrance.gouv.fr. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 07/11/2022.

Os elementos que devem constar das declarações obrigatórias encontram-se listados no [artigo 4.º](#) da *Lei n.º 2013-907*. O incumprimento destas obrigações leva à aplicação de sanções penais. Para receber e controlar estas declarações, foi criada uma autoridade administrativa independente - [La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#)), que tem poderes para controlar a variação da situação patrimonial dos membros do Governo e, em face de uma evolução desta para a qual não haja explicações consideradas satisfatórias, para proceder à elaboração de um relatório especial, que é publicado em jornal oficial. No seu portal podem consultar-se as [declarações](#).

A [Lei n.º 2013-907](#), determina que os titulares dos referidos cargos exercem as suas funções com dignidade, probidade e integridade, devendo diligenciar no sentido de prevenir ou cessar de imediato qualquer conflito de interesses. Este encontra-se definido no [article 2](#) como qualquer interferência entre interesse público e interesses públicos ou privados que possa influenciar, ou aparente influenciar, o exercício independente, imparcial e objetivo de uma função.

Vários diplomas regulamentam diferentes aspetos desta lei, de que se destaca o [Décret n.º 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres](#), que prevê regras específicas no caso de um membro do Governo considerar poder haver conflito de interesses nalguma área da sua responsabilidade. Nesse caso deve informar por escrito o Primeiro-Ministro e, sendo caso disso, o respetivo Ministro e abster-se de dar instruções aos serviços nessas áreas, que são assumidas pelo membro do Governo de que depende o afetado pelo previsível conflito de interesses; no caso do Primeiro-Ministro, a área ou áreas em causa são delegadas no Ministro referido em primeiro lugar na orgânica do Governo. Estas situações são em concreto reguladas por decreto.

O [Décret n.º 2017-1792 du 28 décembre 2017](#), relativo ao registo dos casos em que um membro do Governo considera que não deve exercer os seus poderes devido a um conflito de interesses, incluindo as situações reguladas por decreto, nos termos acima referidos, e as que ocorram em alguma deliberação do Conselho de Ministros, determina o acesso público a estes elementos.

O [Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014](#) determina regras similares para os titulares de outros altos cargos, como membros de entidades independentes, eleitos locais e outros. Refira-se ainda que o [article 8](#) da Lei n° 2013-907 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. O [Décret n° 2014-747 du 1er juillet 2014](#) regulamenta esta norma, determinando no seu [article 3-1](#) que este impedimento de exercício de controlo se estende aos instrumentos financeiros detidos por cônjuge ou por unido de facto.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Na XV Legislatura foram localizadas as seguintes iniciativas conexas com matéria idêntica à iniciativa objeto desta nota técnica.

- [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);
- [Projeto de Lei n.º 613/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Combate as "portas giratórias" entre os cargos políticos e os grupos económicos, reforçando o regime de impedimento do exercício de cargos em empresas privadas por parte de titulares de cargos políticos executivos e o respetivo regime sancionatório, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho;
- [Projeto de Lei n.º 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);

Não foram localizadas petições pendentes sobre a matéria ou com conexão com a presente iniciativa.

Projeto de Lei n.º 358/XV/1.ª (PAN)

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

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

Na XIV Legislatura foram localizadas as seguintes iniciativas relacionadas com a “Lei n.º 52/2019, de 31 de julho”

- [Projeto de Lei n.º 877/XIV/2.ª \(PSD\)](#) - Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, ampliando obrigações declarativas e prevendo a comunicação obrigatória ao Ministério Público da falta de indicação dos factos que originaram aumentos patrimoniais
- [Projeto de Lei n.º 874/XIV/2.ª \(IL\)](#) - Reforça o dever de transparência que impende sobre Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos (2.ª alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho);
- [Projeto de Lei n.º 860/XIV/2.ª \(PEV\)](#) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com vista a prevenir e combater o enriquecimento injustificado e a ocultação de riqueza;
- [Projeto de Lei n.º 843/XIV/2.ª \(PAN\)](#) - Alarga as obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e cria o crime de ocultação intencional de enriquecimento, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho;
- [Projeto de Lei n.º 816/XIV/2.ª \(PS\)](#) - Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, procedendo ao alargamento das obrigações declarativas e à densificação do crime de ocultação de enriquecimento;
- [Projeto de Lei n.º 471/XIV/1.ª \(PS\)](#) - Altera o anexo à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, harmonizando o conteúdo da Declaração Única de Rendimentos, Património, Interesses, Incompatibilidades e Impedimentos com o respetivo formulário;
- [Projeto de Lei n.º 458/XIV/1.ª \(PSD\)](#) - Extingue a Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados e cria, em sua substituição, o Conselho de Transparência e Estatuto dos Deputados, procedendo à décima

Projeto de Lei n.º 358/XV/1.ª (PAN)

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

quarta alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, e à primeira 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

- [Projeto de Lei n.º 411/XIV/1.ª \(CH\)](#) - Altera a 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”, alterando o artigo 10º, consagrando respetivamente o período de nojo entre o exercício de cargos governamentais e instituições públicas e privadas e a incompatibilidade vitalícia de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos poderem exercer quaisquer cargos ou funções em empresas com as quais tenham negociado pelo Estado, enquanto titulares da pasta da tutela que representavam
- [Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - Determina a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações “discretas” em sede de obrigações declarativas (Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)

Na XIV Legislatura não foram localizadas petições sobre a matéria objeto da iniciativa ou com ela conexas.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

Regiões Autónomas

Em 24 de outubro de 2022, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Até ao momento da elaboração da presente Nota Técnica foram recebidos os pareceres da [Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira](#), que manifestou preocupação com as alterações propostas nos seguintes termos:

Projeto de Lei n.º 358/XV/1.ª (PAN)

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

Face a estas propostas de alteração e reconhecendo a importância da transparência da atuação dos entes públicos, não deixamos de manifestar a nossa preocupação com as medidas restritivas apresentadas que podem resultar no empobrecimento dos ativos políticos, bem como, da criação de alternativas com o intuito de alterar a teleologia das normas apresentadas, lesando assim o interesse público.

Já o [Governo da Região Autónoma dos Açores](#), refere que «atendendo ao teor do mesmo, nada há a referir, relativamente à especificidade dos direitos e interesses da Região Autónoma dos Açores.

Caso sejam enviados outros pareceres, os mesmos serão disponibilizados na [página](#) da iniciativa.

▪ Consultas facultativas

Em 27 de outubro de 2022, foram efetuadas consultas ao Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Conselho de Prevenção da Corrupção.

Das respostas às consultas efetuadas cumpre realçar a pronúncia do [Conselho Superior da Magistratura](#) que suscita dúvidas quanto à mais valia da publicitação dos pedidos de dispensa, preconizada pela proponente, questionando se ela «configurará efetivamente, em termos substanciais, como um adicional mecanismo de controlo ao já acima concretizado dever de transparência ou se, ao invés, não poderá consistir numa limitação desproporcional, inadequada e desnecessária a outros direitos que importe salvaguardar. Veja-se ainda que a publicitação na internet é suscetível de envolver, potencialmente, um número indefinido de destinatários e a divulgação de dados pessoais, por um período de tempo e por um espaço geográfico indeterminados. (...) Permitimo-nos, pois, questionar se o documento ora em análise contém fundamento bastante para a compressão de direitos fundamentais, nomeadamente, do direito à autodeterminação informacional ou informativa.»

Por sua vez o [Conselho Superior do Ministério Público](#) sublinha que «a redação proposta para a norma prevista no artigo 9.º n.º 4 não é clara quanto à inclusão das pessoas coletivas de direito privado designadamente sociedades comerciais ou associações, que neste momento estão abrangidas pelo regime legal vigente.» e que «não poderá deixar de assinalar a necessidade de garantir a coerência e uniformidade

do ordenamento jurídico nacional, globalmente considerado, o que deverá motivar a necessidade de se ponderar a compatibilidade e harmonização das alterações ora propostas com o regime dos impedimentos previstos no Código de Procedimento Administrativo bem como na legislação relativa aos eleitos locais, designadamente na Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

Já o [Conselho de Prevenção para a Corrupção](#) refere que «Indo as propostas em questão no sentido do reforço dos mecanismos de prevenção de conflitos de interesse aplicáveis aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, o CPC nada tem a opor às mesmas.»

OUTRAS

Sugere-se que seja efetuada consulta à Comissão Nacional de Proteção de Dados dado o teor e as implicações inerentes ao aditamento do n.º 3 ao artigo 8.º e n.º 12 ao artigo 9.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pelo artigo 2.º do Projeto de Lei em apreciação, conforme, aliás, advertiu o Conselho Superior da Magistratura.

Finalmente, sugere-se que, na fase da especialidade, seja ainda ponderada a consulta à Plataforma de Associações da Sociedade Civil e a Associação Cívica Transparência e Integridade, caso a iniciativa seja aprovada na generalidade.

VII. ANEXO – QUADRO COMPARATIVO

Lei n.º 52/2019, de 31 de julho	Projeto de Lei n.º 358/XV/1.ª
<p style="text-align: center;">Artigo 8.º</p> <p style="text-align: center;">Atividades anteriores</p> <p>1 - Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que, nos últimos três anos anteriores à data da investidura no cargo, tenham detido, nos termos do artigo 9.º, a percentagem de capital em empresas neles referida ou tenham integrado corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos não podem intervir:</p> <p>a) Em procedimentos de contratação pública de fornecimento de bens ou serviços ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas aos quais aquelas empresas e pessoas coletivas por si detidas sejam opositoras;</p> <p>b) Na execução de contratos do Estado e demais pessoas coletivas públicas com elas celebrados;</p> <p>c) Em quaisquer outros procedimentos formalmente administrativos, bem como negócios jurídicos e seus atos preparatórios, em que aquelas empresas e pessoas coletivas sejam destinatárias da decisão, suscetíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão da sua conduta, designadamente nos de concessão ou modificação de autorizações ou licenças, de atos de expropriação, de concessão de benefícios de conteúdo patrimonial e de doação de bens.</p> <p>2 - O impedimento disposto no número anterior, com as devidas adaptações, é igualmente aplicável aos titulares dos cargos referidos nos artigos 4.º e 5.º quando pratiquem atos em matéria administrativa.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 8.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 - [...];</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p> <p>c) [...].</p> <p>2 - [...].</p> <p>3 – Quando no âmbito do exercício das respetivas competências, o titular de cargo mencionado nos números anteriores solicitar escusa com fundamento em causa de impedimento anteriormente referida, o respetivo pedido de dispensa deverá ser disponibilizado, em acesso</p>

	integral e gratuito, em secção autónoma no sítio na Internet da respetiva entidade pública.
<p style="text-align: center;">Artigo 9.º Impedimentos</p> <p>1 - Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos estão impedidos de servir de árbitro ou de perito, a título gratuito ou remunerado, em qualquer processo em que seja parte o Estado e demais pessoas coletivas públicas.</p> <p>2 - Os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as sociedades por si detidas em percentagem superior a 10 % do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 €, não podem:</p> <p>a) Participar em procedimentos de contratação pública;</p> <p>b) Intervir como consultor, especialista, técnico ou mediador, por qualquer forma, em atos relacionados com os procedimentos de contratação referidos na alínea anterior.</p> <p>3 - O regime referido no número anterior aplica-se às empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo, detenha, por si ou conjuntamente com o seu cônjuge, unido de facto, ascendente e descendente em qualquer grau e colaterais até ao 2.º grau, uma participação superior a 10 % ou cujo valor seja superior a 50 000 €.</p> <p>4 - O regime referido no n.º 2 aplica-se ainda aos seus cônjuges que não se encontrem separados de pessoas e bens, ou a pessoa com quem vivam em união de facto, em relação aos procedimentos de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 9.º [...]</p> <p>1 - [...].</p> <p>2 - Os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos de âmbito nacional, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as sociedades por si detidas em percentagem superior a 10 % do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 000 (euro), não podem:</p> <p>a) Participar em procedimentos de contratação pública ou de atribuição de subvenção pública, incentivos financeiros, sistemas de incentivos ou benefícios fiscais por via de ato administrativo;</p> <p>b) Intervir como consultor, especialista, técnico ou mediador, por qualquer forma, em atos relacionados com os procedimentos referidos na alínea anterior.</p> <p>3 - [...].</p> <p>4 - O regime referido no n.º 2 aplica-se ainda aos seus cônjuges que não se encontrem separados de pessoas e bens, ou a pessoa com quem vivam em união de facto, em relação aos procedimentos referidos na alínea a), do número 2, em cujo processo de formação, apreciação ou decisão intervenha o seu cônjuge ou unido de facto ou órgãos, serviços ou unidades orgânicas</p>

<p>5 - O regime dos n.ºs 2 a 4 aplica-se aos demais titulares de cargos políticos e altos cargos públicos de âmbito regional ou local não referidos no n.º 2, aos seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, em relação a procedimentos <i>de contratação pública</i> desenvolvidos pela pessoa coletiva regional ou local de cujos órgãos façam parte.</p> <p>6 - No caso dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, o regime dos n.ºs 2 a 4 é aplicável ainda relativamente aos procedimentos de contratação:</p> <p>a) Das freguesias que integrem o âmbito territorial do respetivo município;</p> <p>b) Do município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia;</p> <p>c) Das entidades supramunicipais de que o município faça parte;</p> <p>d) Das entidades do setor empresarial local respetivo.</p> <p>7 - De forma a assegurar o cumprimento do disposto nos números anteriores, os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos e os seus cônjuges não separados de pessoas e bens têm direito, sem dependência de quaisquer outras formalidades, à liquidação da quota por si detida, nos termos previstos no Código Civil, à exoneração de sócio, nos termos previstos no Código das Sociedades Comerciais ou à suspensão da sua participação social durante o exercício do cargo.</p> <p>8 - O direito previsto no número anterior pode ser exercido em relação à liquidação e exoneração da totalidade do valor da quota ou apenas à parcela que exceda o montante de 10 % ou de 50 000 €, e, caso o titular do cargo não exerça qualquer uma das faculdades previstas no n.º 7, pode a</p>	<p>colocadas sob sua direção, superintendência, tutela ou outra forma de direta influência.</p> <p>5 - O regime dos n.ºs 2 a 4 aplica-se aos demais titulares de cargos políticos e altos cargos públicos de âmbito regional ou local não referidos no n.º 2, aos seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, em relação a procedimentos referidos na alínea a), do número 2, desenvolvidos pela pessoa coletiva regional ou local de cujos órgãos façam parte.</p> <p>6 - [...]:</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p> <p>c) [...];</p> <p>d) [...].</p> <p>7 - [...].</p> <p>8 - [...].</p>
---	--

sociedade deliberar a suspensão da sua participação social.

9 - Devem ser objeto de averbamento no contrato e de publicidade no portal da Internet dos contratos públicos, com indicação da relação em causa, os contratos celebrados pelas pessoas coletivas públicas de cujos órgãos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos são titulares com as seguintes pessoas com as quais mantêm relações familiares:

- a) Ascendentes e descendentes em qualquer grau do titular do cargo;
- b) Cônjuges que se encontrem separados de pessoas e bens do titular do cargo;
- c) Pessoas que se encontrem numa relação de união de facto com o titular do cargo.

10 - O disposto no número anterior aplica-se ainda a contratos celebrados com empresas em que as pessoas referidas no número anterior exercem controlo maioritário e a contratos celebrados com sociedades em cujo capital o titular do cargo político ou de alto cargo público, detenha, por si ou conjuntamente com o cônjuge ou unido de facto, uma participação inferior a 10 % ou de valor inferior a 50 000 €.

11 - O disposto no presente artigo é aplicável às sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais.

9 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...].

10 - [...].

11 - [...].

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