

Parecer

Por mensagem de correio eletrónico, datada de 24 de fevereiro de 2025, a Excelentíssima Senhora Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, Deputada Ofélia Ramos, solicitou a emissão, no prazo de 10 dias corridos, do nosso Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 540/XVI/1.ª (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” (doravante, Projeto).

1. As alterações que o Projeto visa introduzir à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho¹, consistem em:

- 1.1. Alterações à redação do artigo 10.º:

- 1.1.1. *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 [atualmente, a norma refere-se a um período de **três anos** contado a partir da data da cessação do respetivo mandato] – cf. n.º 1 do artigo 10.º.*

¹ Alterada pelas Leis n.ºs 69/2020, de 09 de novembro, 58/2021, de 18 de agosto, 4/2022, de 06 de janeiro, 25/2024, de 20 de fevereiro, e 26/2024, de 20 de fevereiro.

1.1.2. *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 [atualmente, a norma refere-se a um período de **três anos** posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção] – cf. n.º 3 do artigo 10.º.*

1.1.3. *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 [atualmente, a norma refere-se a um período de **três anos** contado a partir da data da cessação do mandato] – cf. n.º 4 do artigo 10.º.*

1.2. Alterações à redação do artigo 11.º:

1.2.1 *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 [atualmente, a norma refere-se a um período de inibição de **três a cinco anos** e não faz referência à fixação de tal período com referência à gravidade da infração e do grau de culpa do infrator] – cf. n.º 3 do artigo 11.º.*

1.2.2. *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** [atualmente, a norma refere-se a um período de **três a cinco anos**] – cf. n.º 4 do artigo 11.º.*

1.3. Aditamento à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, dos artigos 11.º-A e 11.º-B:

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.

1.4. Aditamento de uma norma transitória:

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.*

2. Considerações sobre a intencionalidade normativa do Projeto: apreciação positiva na generalidade

Resulta da epígrafe do Projeto a preocupação quanto ao uso, em benefício próprio ou alheio, de informações e contactos privilegiados, adquiridos durante o mandato, entendendo-se que tal situação poderá descredibilizar o Estado de Direito e, assim, comprometer a livre concorrência entre agentes económicos. O Projeto coloca a tónica na ideia de que a confiança dos cidadãos nas instituições políticas e no exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos depende, crucialmente, da garantia de uma conduta ética, transparente e íntegra. 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-off” e, bem assim, sanções para a violação das obrigações e dos impedimentos após o termo do respetivo exercício das funções. Menciona-se, contudo, na exposição de motivos do Projeto que tais 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, para efeitos de obtenção de benefícios indevidos em proveito próprio.

Segundo o Projeto, visa-se, assim, responder a duas necessidades: (i) 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; (ii) implementar 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 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.

Como a própria epígrafe do Projeto sugere e é confirmado pelo respetivo articulado normativo, a iniciativa legislativa em questão tem, no seu horizonte, uma preocupação mais ampla de garantir uma efetiva aplicação da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a qual regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivos regimes sancionatórios. Trata-se, assim, de uma iniciativa pertinente, que visa garantir a isenção, a probidade ou mesmo a “exemplaridade pública” que hão de nortear a conduta de todos aqueles que são e/ou foram titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Como tal, não pode deixar de se emitir um parecer favorável genérico.

3. Apreciação sobre alguns aspetos na especialidade

Todavia, somos do entendimento de que existem alguns aspetos que merecem uma reflexão mais detida.

3.1. Em primeiro lugar, e não obstante a questão não surgir abordada pela iniciativa legislativa, devemos tecer algumas considerações relacionadas, em especial, com o aumento do período de inibição de funções.

Ainda que possam existir outras formas de aquilatar da observância do artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, o cumprimento das obrigações declarativas representa, na economia do diploma, um instrumento (também) para esse efeito. Daí que se preveja a necessidade de declaração de promessa de vantagem patrimonial futura contratualizada ou aceite durante o exercício de funções ou nos três anos após o seu termo [cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea *d*)] e, sobretudo, a indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações, exercidas nos últimos três anos [cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea *a*), subalínea *i*), concretizada, de modo mais pormenorizado, no Anexo, que alude aos “dados relativos a atividades profissionais, cargos públicos, privados e sociais, e outras funções e atividades exercidas nos últimos três anos e/ou a exercer em acumulação ou exercidos até três anos após a cessação de funções”], e a inscrição das sociedades em cujo capital participe à data da declaração [cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea *b*), subalínea *iii*)]. A estas menções associa-se o dever de apresentação da declaração final atualizada três anos após o fim do exercício do cargo [cf. artigo 14.º, n.º 4].

Os dispositivos mencionados permitem concluir que a construção da obrigação de submissão da declaração final atualizada – quer do respetivo conteúdo, quer do momento em cujo cumprimento é devido – tem por referência o limite temporal dos três anos após a cessação de funções, em plena consonância com os períodos a que se reporta o regime constante do artigo 10.º. A partir do momento em que se alterem estes períodos, deixará de existir uma congruência entre os tempos a que se refere a obrigação declarativa e os tempos do regime aplicável à cessação de funções – obviando a que a primeira se encontre (também) teleologicamente orientada para assegurar a observância do artigo 10.º, ultrapassados que estejam os três primeiros anos contados da data da cessação de funções.

3.2. Em segundo lugar, cumpre fazer algumas reflexões de ordem sistemática, no que concerne à redação do diploma.

Importa salientar que a sistematicidade de um diploma legal se revela importante para o cumprimento do princípio da precisão e da determinabilidade das normas, enquanto subprincípio do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança dos

cidadãos – ele próprio, ínsito do princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Ao legislador exige-se que redija os atos normativos “em termos linguisticamente claros, compreensíveis e não contraditórios” ou numa “linguagem clara perceptível e congruente” assim cumprindo as exigências de fiabilidade do sistema jurídico². Não se trata de uma exigência meramente formal, pois que cumpre as finalidades materiais de conferir segurança ao ordenamento e transmitir confiança aos cidadãos – um aspeto que poderá assumir uma importância mais decisiva na perceção que estes têm do sentido e do alcance das medidas que, em último termo, visam combater a corrupção.

Verifica-se, assim, que o artigo 11.º-A, que o Projeto em questão visa aditar à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com a epígrafe “penas acessórias” aspira, na verdade, a prosseguir um escopo algo similar ao do artigo 10.º, o qual estabelece o chamado “período de nojo” ou “período de luto”. Com efeito, pretende esta última norma criar um período de impedimento para aqueles que cessem as suas funções, não se permitindo que os titulares de determinados cargos, pelas funções exercidas e pela sua conexão com certas áreas ou setores económicos, ingressem de imediato no setor privado correspondente. E o artigo 11.º-A do Projeto dispõe, como se viu, que, 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, poderão ser impostas, cumulativamente, penas acessórias, pelo período de dez a quinze anos, tais como 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 ou, até mesmo, a inibição de participação, em qualquer qualidade, em comissões de avaliação, júris de contratação pública e outros júris de concursos na administração pública. Sucede que, o regime plasmado no artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho – que fixa, como se viu, o chamado “período de nojo” –, ao mencionar períodos de inibição, tem, sempre, em vista a conexão entre as funções públicas desempenhadas pelo titular e as funções que o mesmo

² Cf. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 258, e Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, vol. I., Almedina, Coimbra, 2010, p. 89, respetivamente.

está impedido de desempenhar após a cessação do respetivo mandato. Tal conexão será, s.m.o., decisiva para a manutenção da regularidade do ordenamento jurídico e da confiança dos cidadãos. Ora, a redação do artigo 11.º-A parece ter prescindido de tal conexão para efeitos de aplicação de penas que redundem em inibição de exercício de funções, como aparenta, por exemplo, denotar a inibição de participação em comissões de avaliação e em “outros júris de concursos na administração pública”. Por último, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, prevê, expressamente, sanções, no artigo 11.º, e, mesmo essas, supõem uma conexão com as funções públicas ou políticas exercidas pelos titulares – por exemplo, a perda de mandato ou a demissão. No mais, o n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, determina que a destituição judicial, aplicável a certas infrações, é da responsabilidade dos tribunais administrativos.

Dito isto, as “penas acessórias” propostas pelo Projeto surgem, neste contexto, em nosso entender, e em termos sistemáticos, a par das normas dos artigos 10.º e 11.º – e ainda que sob a epígrafe de “penas acessórias” – como figuras cujos escopo e operacionalização não se encontram destrinchados, de modo decisivo, das estatuições dos artigos 10.º e 11.º. Pelo que se poderá ponderar o lugar e a formulação do artigo 11.º-A.

3.3. Na sequência do ponto anterior, e ainda relacionado com o mesmo, cumpre fazer uma distinção: as sanções podem ser penais, tais como a pena de prisão ou a multa; administrativas, como as coimas ou as penas de demissão ou suspensão de funcionário público – sendo administrativas, justamente, as sanções previstas no artigo 11.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Na presente situação, importa termos em consideração que as sanções administrativas consubstanciam reações administrativas, traduzidas em medidas restritivas inibitórias do gozo de direitos e que se destinam a punir comportamentos antijurídicos, violadores das normas ou de atos jurídico-administrativos. E as sanções administrativas não devem ser confundidas com sanções penais, traduzidas na aplicação de uma pena (de prisão ou multa), na sequência de prática de um crime como tal previsto na lei. É também necessário esclarecer-se que o facto de a sanção ser aplicada por tribunal não altera a natureza administrativa da mesma. E as sanções que resultam do disposto no

artigo 11.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, são as seguintes: perda de mandato; demissão; inibição para o exercício de funções; e destituição.

Por tudo isto, e visando a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, disciplinar o regime do exercício de funções de cargos públicos e políticos, recorrendo a sanções de ordem administrativa (sem prejuízo do regime – distinto – jurídico-criminal contemplado no artigo 18.º-A), temos algumas dúvidas quanto à previsão, no diploma, de penas acessórias na sequência de uma destituição judicial (aplicada por tribunal administrativo). Veja-se, por exemplo, o disposto no artigo 18.º-A, que prevê, expressamente, a existência, em certas circunstâncias, de determinados crimes e correspondentes penas: parece-nos que o legislador sempre que, no diploma, se referiu a penas, fê-lo de modo expreso. Entendemos, assim, que as “penas acessórias” a que o Projeto se refere, não deixam de consubstanciar sanções administrativas. Pelo que consideramos importante a análise e reflexão acerca do conteúdo e à formulação do artigo 11.º-A do Projeto.

3.4. Importa, por fim, fazermos uma referência ao princípio da tipicidade. A lei constitucional prevê, no seu artigo 29.º, o princípio da tipicidade aplicado à lei criminal e à lei contraordenacional. E, segundo o Acórdão 449/2002 do Tribunal Constitucional, tal princípio “exprime-se, em direito penal, na exigência de normas prévias, escritas e precisas. As normas incriminadoras – e, mais amplamente, as normas penais positivas, isto é, as normas que geram ou agravam a responsabilidade – só podem cumprir a sua finalidade preventiva geral e satisfazer o desígnio da segurança jurídica que enforma o princípio da legalidade e o próprio Estado de direito democrático se houverem entrado em vigor antes da prática das condutas criminosas e forem efetivamente cognoscíveis pelos destinatários”. Entende-se, contudo, que deve ser feita uma leitura mais abrangente quanto possível do princípio, considerando-se a tipicidade aplicada às normas sancionatórias, quer sejam de natureza criminal, contraordenacional ou administrativa. Nessa medida, a lei deve especificar suficientemente os factos que constituem infrações.

A este respeito, cumpre lembrar a redação do artigo 11.º-B que o Projeto pretende aditar à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho. Segundo o n.º 1 da norma, 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. Por outra banda, estabelece o n.º 2 que o disposto no n.º 1 não afeta a aplicação de outras sanções, servindo apenas como mecanismo de prevenção de reincidência. Entendemos, a este propósito, que a referência a “outras sanções”, conjugada com o disposto no n.º 1 do artigo 11.º - B, poderá ser aclarada, sob pena de criar dúvidas em termos da observância do princípio da tipicidade.

Este é, salvo melhor, o nosso parecer.

Colégio de Santa Rita, Coimbra, em 6 de março de 2025

A Presidente da Entidade para a Transparência,