

RELATÓRIO

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

PARTE I - APRESENTAÇÃO SUMÁRIA DA INICIATIVA E OUTROS

I. a) Nota introdutória

Um grupo de Deputados do Chega tomou a iniciativa de apresentar, em 10 de fevereiro de 2025, 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*», acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 14 de fevereiro de 2025, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, para a emissão do respetivo relatório.

Foram solicitados, em 21 de fevereiro de 2025, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Mecanismo de Prevenção da Corrupção, à Entidade para a Transparência, à Associação Cívica

Transparência e Integridade, à ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses e à ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias.

A discussão na generalidade desta iniciativa legislativa já se encontra agendada para o Plenário de 19 de março de 2025 (fixação da ordem do dia, requerida pelo Chega, sobre o tema: «*Combate à corrupção e transparência no exercício das funções públicas*»), em conjunto com as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 366/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Regulamenta a actividade de representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas e cria um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República;
- [Projeto de Lei n.º 539/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Criação do Estatuto do Arguido Colaborador e alteração legislativa para enquadramento material e processual do direito premial;
- [Projeto de Lei n.º 541/XVI/1.ª \(CH\)](#) – Procede ao aumento dos períodos de prescrição nos crimes de tráfico de influência, recebimento ou oferta indevidos de vantagem, corrupção e participação económica em negócio;
- [Projeto de Lei n.º 542/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Altera o Estatuto dos Deputados, criando uma subcomissão de integridade e ética no exercício das funções políticas;
- [Projeto de Lei n.º 543/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Garante autonomia administrativa e financeira ao Ministério Público;
- [Projeto de Lei n.º 544/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Altera o Código Penal e a Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, agravando as penas aplicáveis aos crimes de corrupção e conexos.

I b) Apresentação sumária do projeto de lei

Retomando, ainda que com alterações, o [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)*»¹, esta iniciativa do Chega pretende alterar a [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#) (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.

Neste sentido, o Chega propõe a introdução das seguintes alterações à [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#) – cfr. artigos 2.º e 3.º:

- Alteração do artigo 10.º (Regime aplicável após a cessação de funções), elevando o “período de nojo” dos atuais três anos para “dez anos”², previsto nos n.ºs 1, 3 e 4, e eliminando, no n.º 1, o inciso “*por si ou através de entidade em que detenham participação*”;
- Alteração do artigo 11.º (Regime sancionatório), alargando o período de inibição para o exercício cargos políticos e altos cargos públicos, por violação do regime aplicável

¹ Esta iniciativa deu entrada na Mesa da AR em 03/03/2023, tendo baixado à 14.ª Comissão em 07/03/2023. Teve [Parecer da CTED - 562/XV/1ª \(BE\), 613/XV/1ª \(PCP\) e 614/XV/1ª \(CH\)](#), cujo relator foi o Deputado Pedro Delgado Alves (PS), bem como [Nota Técnica - 562/XV/1ª \(BE\), 613/XV/1ª \(PCP\) e 614/XV/1ª \(CH\)](#). Sobre esta iniciativa, foram recebidos os seguintes pareceres: [Parecer da Ordem dos Advogados - P JL 614/XV/1ª \(CH\)](#), [Parecer do CPC - P JL 613/XV/1ª \(PCP\) e P JL 614/XV/1ª \(CH\)](#) e [Parecer do CSM - P JL 562/XV/1ª \(BE\), P JL 613/XV/1ª \(PCP\) e P JL 614/XV/1ª \(CH\)](#). Discutida na generalidade em 17/03/2023, em conjunto com outras iniciativas [[DAR I série n.º 103, 2023.03.18, da 1.ª SL da XV Leg \(pág. 16-30\)](#)], o Projeto de Lei n.º 614/XV/1.ª CH foi rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PSD e IL, a abstenção do PCP, BE, PAN e L, e a favor do CH [[DAR I série n.º 103, 2023.03.18, da 1.ª SL da XV Leg](#)].

² Importa sinalizar que a ampliação de três para dez anos do “período de nojo” poderá ser considerada excessiva e desproporcional, podendo desprestigiar o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

após a cessação de funções, dos atuais três a cinco anos para “dez a quinze anos”³ (n.º 3), e elevando na mesma proporção o período do impedimento das entidades contratantes infratoras de beneficiarem de incentivos financeiros ou de sistema de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual (n.º 4);

- Aditamento de um novo artigo 11.º-A (Penas acessórias), prevendo penas acessórias, pelo período de dez a quinze anos⁴, aos titulares de altos cargos públicos destituídos judicialmente, nomeadamente a de 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%;
- Aditamento de um novo artigo 11.º-B (Formação em ética e integridade), prevendo a possibilidade de o titular de altos cargos públicos destituído judicialmente ser obrigado a frequentar ações de formação em ética pública, integridade e boa administração, promovidas ou reconhecidas pelo Instituto Nacional de Administração, I.P., como medida complementar.

É consagrada uma norma transitória que manda aplicar 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 “*aos factos ocorridos após a entrada em vigor da presente lei*”, sem prejuízo de se manter 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*” – cfr. artigo 4.º.

³ Importa igualmente sinalizar que a ampliação dos atuais três a cinco para dez a quinze anos do período de inibição poderá ser considerada excessiva e desproporcional, podendo não observar o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

⁴ Também aqui se coloca a questão quanto à proporcionalidade destas penas acessórias à luz do disposto no n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

É proposto que estas alterações entrem em vigor “*no primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação*” – cfr. artigo 5.º.

I c) Análise jurídica complementar à nota técnica

Importa salientar que a Lei Fundamental remete, no n.º 2 do seu artigo 117.º, para o legislador ordinário o estabelecimento dos “*deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos*” e “*as consequências do respetivo incumprimento*”, sendo que estas matérias se encontram atualmente reguladas na [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que estabelece o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Desde a sua aprovação em 2019, a [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que entrou em vigor em 25/10/2019 (“*primeiro dia da XIV Legislatura*” – cfr. artigo 26.º), **já foi alterada cinco vezes**:

- I. Pela [Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro](#), que veio harmonizar o conteúdo da declaração única com o respetivo formulário;
- II. Pela [Lei n.º 58/2021, de 18 de agosto](#), que veio introduzir alterações nas obrigações declarativas quanto à pertença ou desempenho de funções em entidades de natureza associativa;
- III. Pela [Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro](#), que veio, nomeadamente, proceder ao alargamento das obrigações declarativas, passando a obrigar à declaração:
 - o das garantias patrimoniais de que sejam beneficiários estes titulares de cargos;

- o da promessa de vantagem patrimonial, efetivamente contratualizada ou aceite durante o exercício de funções ou nos três anos após o seu termo, ainda que implique concretização futura; e
- o dos factos que originaram o aumento do ativo patrimonial, a redução do passivo ou o aumento de vantagens patrimoniais futuras, quando de valor superior a 50 vezes o salário mínimo nacional em vigor à data da declaração;

para além de robustecer o quadro sancionatório aplicável ao incumprimento das obrigações declarativas, passando este a estar totalmente regulado num novo artigo 18.º-A, relativo ao crime de desobediência qualificada e ocultação intencional de património;

- IV. [Lei n.º 25/2024, de 20 de fevereiro](#), que veio combater 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; e
- V. [Lei n.º 26/2024, de 20 de fevereiro](#), que veio para repor o regime de garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem seja chamado ao exercício de funções governativas e da contagem do tempo de exercício de cargos políticos para efeitos de aposentação ou reforma.

Importa também ter em atenção o disposto no artigo 154.º da Constituição, relativo às incompatibilidades e impedimentos do Deputados à Assembleia da República, matéria que se encontra legalmente regulada nos artigos 20.º e 21.º do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março.

I d) Avaliação dos pareceres solicitados ou dos contributos resultantes da consulta pública

Até ao momento foram recebidos os pareceres do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

O Parecer do Mecanismo Nacional Anticorrupção - PJI 540/XVI/1ª (CH) conclui no seguinte sentido: *“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**”.*

Já o Parecer da ANMP - PJI 540/XVI/1ª (CH) considera *“que as medidas preconizadas, em razão da amplitude que comportam, são excessivas, desadequadas ou mesmo irrazoáveis face ao propósito que deve ser alcançado, emitindo-se parecer desfavorável em relação ao projeto de lei apresentado”.*

Também o Parecer da ANAFRE - PJI 540/XVI/1ª (CH) conclui que, *“sem prejuízo da relevância das medidas que eventualmente ainda possam vir a ser consideradas necessárias em matéria de ética, transparência e de boa administração e, também, no âmbito dos regimes legais anticorrupção, o Parecer da ANAFRE é negativo, afigurando-se adequado o regime sancionatório, incluindo os períodos de inibição de exercício de funções após a cessação de funções, consignados na Lei nº. 52/2019, de 31 de julho.”*

Por último, o [Parecer da Entidade para a Transparência - P JL 540/XVI/1ª \(CH\)](#) considera que, na generalidade, se trata “*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*”.

Não obstante, este parecer não deixa de sinalizar “*que existem alguns aspetos que merecem uma reflexão mais detida*”, referindo-se, nomeadamente:

- Ao “*aumento do período de inibição de funções*” - é sinalizada a existência de vários dispositivos legais, indicados no parecer, que “*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*”);
- “[À] *redação do diploma*” – numa dupla perspetiva: por um lado, é referido 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”*”, salientando o parecer, mais adiante, que “*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.”; e, por outro lado, a EpT entende “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”.

- Ao respeito pelo “*princípio da tipicidade*” – o parecer entende 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*”. Assim, e por reporte à “*redação do artigo 11.º-B que o Projeto pretende aditar à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho*”, o parecer considera 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*”.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA E POSIÇÃO DOS DEPUTADOS E GRUPOS PARLAMENTARES

II. a) Opinião da relatora

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Projeto de Lei n.º 540/XVI/1.^a (CH), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

II. b) Posição dos Deputados e dos Grupos Parlamentares

Nada a registar.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. Um grupo de Deputados do Chega apresentou na Assembleia da República o 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*».
2. Esta iniciativa legislativa propõe o alargamento do período de nojo, bem como do período de inibição em caso de violação do regime aplicável após a cessação de funções, para além de prever novas penas acessórias, nesse sentido alterando a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que estabelece o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.
3. Face ao exposto, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que o Projeto de Lei n.º 540/XVI/1.^a (CH) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

PARTE IV – NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

IV. a) Nota técnica

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

IV. b) Outros anexos

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 11 de março de 2025

A Deputada Relatora

Pela

(Ana Santos)

Ana Santos

A Presidente da Comissão

Ofélia Ramos

(Ofélia Ramos)