

RELATÓRIO

PROPOSTA DE LEI N.º 104/XV/1.ª (GOV) – PROCEDE À REPRISTINAÇÃO DOS REGIMES 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

PARTE I - APRESENTAÇÃO SUMÁRIA DA INICIATIVA E OUTROS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 8 de setembro de 2023, a **Proposta de Lei n.º 104/XV/1.ª** – [“Procede à repristinação dos regimes 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”](#).

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.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, com exceção do previsto no n.º 3 desse artigo, atendendo a que o Governo não acompanhou esta proposta de lei *“dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação”*.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 13 de setembro de 2023, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, para a emissão do respetivo relatório.

Na reunião da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados de dia 19 de setembro de 2023, a Proposta de Lei n.º 104/XV/1.ª foi distribuída à ora signatária para elaboração do respetivo relatório.

Foram solicitados pareceres, em 19 de setembro de 2023, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados e ao Mecanismo Nacional Anticorrupção.

I b) Apresentação sumária da proposta de lei

Através desta iniciativa legislativa, o Governo pretende proceder à reprivatização do Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro, que estabelece garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem seja chamado ao exercício de funções governativas, bem como do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, na redação conferida pela Lei n.º 16/87, de 1 de junho, que aprova o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos – cfr. artigo 1.º.

Justifica o Governo que, embora o *“direito a não ser prejudicado pelo exercício de direitos políticos e pelo desempenho de cargos públicos”* tenha sido *“expressamente reconhecido na revisão constitucional de 1982”*, que aditou à Constituição da República Portuguesa, no novo *“Capítulo II – Direitos, liberdades e garantias de participação política, do Título II – Direito, liberdades e garantias, da Parte I – Diretos e deveres fundamentais”*, o artigo 50.º, cujo n.º 2 estabelece *“que «ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu*

emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos»”, e que resulta “claro da Lei Fundamental” “o efeito de aplicação direta e vinculativa dos direitos, liberdades e garantias”, “têm surgido dúvidas interpretativas quanto ao efeito” da revogação, “no âmbito do Programa SIMPLEX+ e através do Decreto-Lei n.º 32/2018, de 7 de dezembro”, do “Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro, o qual – na ausência do texto constitucional – estabelecia garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem fosse chamado ao exercício de funções governativas” – cfr. exposição de motivos.

Daí que o Governo considere que “*cumprе repristinar o Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro e, na mesma linha, o n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, na redação conferida pela Lei n.º 16/87, de 1 de junho, que aprova o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, repondo-se, assim, a harmonia entre a lei ordinária e a Lei Fundamental*” – cfr. exposição de motivos.

Neste sentido, a Proposta de Lei n.º 104/XV/1.^a (GOV) repristina a vigência dos referidos diplomas, estabelecendo que a repristinação do Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro, que estabelece garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem seja chamado ao exercício de funções governativas, produza efeitos “à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio, que determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980”¹; e que a repristinação do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, na redação conferida pela Lei n.º 16/87, de 1 de junho, que aprova o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, produza efeitos “à data da entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, que altera o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais”² – cfr. artigo 2.º.

¹ Ou seja, com efeitos a 13 de maio de 2018.

² Ou seja, com efeitos a 15 de outubro de 2005.

É proposto que esta lei entre em vigor “no dia seguinte ao da sua publicação” – cfr. artigo 3.º.

I c) Análise jurídica complementar à nota técnica

Em complemento da nota técnica dos serviços, cumpre destacar, por se considerar relevante para a apreciação da iniciativa, o seguinte:

- Através da alínea ooooo) do artigo 3.º do **Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio**, que determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980 (**Versão consolidada**), o Governo, em execução do Programa SIMPLEX+, revogou integralmente, com efeitos a partir de 13 de maio de 2018 (data da entrada em vigor daquele diploma), o **Decreto-Lei n.º 467/79**, de 7 de dezembro, que estabelece garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem seja chamado ao exercício de funções governativas, diploma este que previa o seguinte:

«Artigo 1.º - 1 – Os membros do Governo não podem ser prejudicados na sua colocação ou emprego permanente, bem como nos benefícios sociais anteriormente auferidos, enquanto exercerem as respectivas funções, devendo, no entanto, e durante o mesmo período, cessar todas as actividades profissionais, públicas ou privadas, que vinham exercendo à data da posse.

2 – O desempenho de funções como membro do Governo conta como tempo de serviço prestado no cargo ou actividade de origem para todos os efeitos, salvo para aqueles que pressuponham o exercício efectivo da actividade profissional.

3 – Nos casos em que a actividade, pública ou privada, se encontrar sujeita a termo de caducidade, a posse como membro do Governo suspende a respectiva contagem, observando-se quanto às funções de chefia abrangidas

pelo Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho³⁴, o que se dispõe no referido diploma.

Art. 2.º O disposto no presente diploma é aplicável aos membros das forças armadas, sem prejuízo do que estiver estabelecido nos respectivos estatutos.»

- Através do n.º 1 do artigo 6.º da [Lei n.º 52-A/2005 - Diário da República n.º 194/2005, 1º Suplemento, Série I-A de 2005-10-10](#), que altera o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais, foram revogados, a partir de 15 de outubro de 2005 (data da entrada em vigor da lei), vários artigos relativos às subvenções dos titulares de cargos políticos, entre os

³ Importa referir que o Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho, que estabelece o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de junho, que revê o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública, o qual foi, por sua vez, revogado pela Lei n.º 49/99, de 22 de junho, que estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos, lei esta que foi revogada pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, lei atualmente em vigor, com as subsequentes alterações.

⁴ Importa, ainda, referir que, se o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho, previa casos especiais de suspensão da comissão de serviço pelo exercício de certos cargos políticos ou públicos (o exercício de cargos de “Presidente da República, Deputado da Assembleia da República, membro de Governo, Ministro da República para as Regiões Autónomas e outros por lei a eles equiparados, membros dos Governos e das Assembleias Regionais, presidente de câmara municipal e de comissão administrativa ou de governador em regime de permanência e governador civil”, o exercício do cargo de “chefe de gabinete ou de adjunto de membro do Governo e de Ministro da República para as Regiões Autónomas, bem como outros por lei a eles equiparados”, o exercício de “cargo ou função de reconhecido interesse público, desde que de natureza transitória ou com prazo certo de duração e que não possa ser desempenhado em acumulação” e o exercício “de funções em regime de substituição” permitia que a comissão de serviço se suspendesse enquanto durasse o exercício do cargo ou função, devendo as respetivas funções ser exercidas em regime de substituição), a Lei n.º 2/2004, atualmente vigente, tem um âmbito bem mais limitado quanto à possibilidade de suspensão da comissão de serviço, apenas se prevendo, no respetivo artigo 26.º-A, a suspensão da comissão de serviço “dos titulares dos cargos de direção superior de 2.º grau e de direção intermédia” “quando sejam designados para gabinetes de membros do Governo ou equiparados ou em regime de substituição”, “por quatro anos ou enquanto durar o exercício do cargo ou função, se este tiver duração inferior, sendo as funções de origem asseguradas em regime de substituição” e sendo que “o período de suspensão conta, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço prestado no cargo de origem”, pelo que, fora estes casos, a regra – prevista no artigo 25.º, n.º 1 alínea b) – é a de que “a comissão de serviço dos titulares de cargos dirigentes cessa” “pela tomada de posse, seguida de exercício, a qualquer título, de outro cargo ou função”.

quais o artigo 27.º, relativo a “Acumulações de pensões”, cujo n.º 2 previa o seguinte:

«2 – O tempo de exercício de cargos políticos é contado para efeitos de aposentação ou de reforma».

No entanto, o regime transitório previsto no artigo 8.º da referida lei prevê o seguinte:

“Aos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelos artigos anteriores são aplicáveis, para todos os efeitos, aqueles regimes legais, computando-se, nas regras de cálculo, apenas o número de anos de exercício efectivo de funções verificado à data da entrada em vigor da presente lei, independentemente da data do requerimento e sem prejuízo dos limites máximos até aqui vigentes”.

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

Até ao momento foram recebidos os pareceres da Ordem dos Advogados e do MENAC – Mecanismo Nacional Anticorrupção.

A Ordem dos Advogados emitiu “*parecer concordante com a proposta em apreço*”, considerando que, “*apesar de os artigos 18.º e 50.º da Constituição da República Portuguesa fornecerem, quanto a nós, o óculo que enquadra o direito a não ser prejudicado pelo exercício de cargos públicos, certo também é que, existindo – como se refere – dúvidas interpretativas sobre as “respostas” que a concretização prática daquela garantias acarreta, então razões, desde logo, de segurança e de certeza jurídicas parecem efetivamente ditar o ressurgimento dos regimes jurídicos legalmente então instituídos a estes específico respeito*” – cfr. [Parecer da Ordem dos Advogados - PPL 104/XV/1ª \(GOV\)](#).

O MENAC pronunciou-se no sentido de que “*nada tem a opor à iniciativa em apreço*”, salientando que “*O direito a não ser prejudicado pelo exercício de cargos políticos constitui uma garantia essencial dos direitos políticos constitucionalmente consagrada no n.º 2 do artigo 50.º da Constituição da República Portuguesa*” – cfr. [Parecer do Mecanismo Nacional Anticorrupção - PPL 104/XV/1ª \(GOV\)](#).

Foi, ainda, recebida informação do Conselho Superior de Magistratura de que “*inexistem elementos relevantes a indicar por este CSM relativamente à proposta de lei apresentada*” – cfr. [Informação do CSM - PPL 104/XV/1ª \(GOV\)](#).

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 Proposta de Lei n.º 104/XV/1.ª (GOV), 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. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 104/XV/1.^a – *“Procede à repristinação dos regimes 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”*.
2. Esta iniciativa pretende proceder à repristinação do Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro, que estabelece garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem seja chamado ao exercício de funções governativas, bem como do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, na redação conferida pela Lei n.º 16/87, de 1 de junho, que aprova o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos.
3. Face ao exposto, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que a Proposta de Lei n.º 104/XV/1.^a (GOV) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada 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, 10 de outubro de 2023

A Deputada Relatora



(Emília Cerqueira)

A Presidente da Comissão



(Alexandra Leitão)

Proposta de Lei n.º 104/XV/1.ª (GOV)

Título: Proceda à reconstituição dos regimes 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

Data de admissão: 13 de setembro de 2023

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

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

Data: 04.10.2023

I. A INICIATIVA

A iniciativa em apreciação apresenta-se com um duplo objetivo:

- visa a «*represtinação dos regimes de garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem seja chamado ao exercício de funções governativas*», contemplados no [Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro](#), revogado pelo [Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio](#), «Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980»; e,
- visa a represtinação da «contagem do tempo de exercício de cargos políticos para efeitos de aposentação ou reforma», prevista no n.º 2 do artigo 27.º da [Lei n.º 4/85, de 9 de abril](#), na redação conferida pela Lei n.º 16/87, de 1 de junho, que aprova o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, tendo o artigo 27.º sido revogado, na totalidade, pelo Artigo 6.º da [Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro](#).

No que ao primeiro objetivo diz respeito, refira-se que a proposta de lei visa a represtinação de um diploma que foi revogado em 2018, por um ato normativo do Governo: um decreto-lei.

Como é referido na exposição de motivos da iniciativa, o Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio, que procedeu à revogação Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro, inseriu-se no âmbito do Programa do XXI Governo Constitucional designado por Simplex +, o qual contemplava a medida *Revoga+* que tinha como um dos seus objetivos proceder a um exercício de revogação sistemático de legislação que deveria estar formalmente (expressamente) revogada, desde 1976. O objetivo do legislador era o de retirar do ordenamento jurídico português todos os atos normativos que já não produziam efeitos jurídicos, conforme preceituava o seu artigo 1.º «O presente decreto-lei considera revogados diversos decretos-leis, publicados entre os anos de 1975 e 1980, determinando expressamente que os mesmos não se encontram em vigor, em razão de caducidade, revogação tácita anterior ou revogação efetuada pelo presente decreto-lei.»

A concretização deste objetivo, teve na sua base dois diplomas distintos tendo o Conselho de Ministros de 15 de março de 2018 aprovado, por um lado, um decreto-lei

que procedeu à revogação expressa de 1149 diplomas (decretos-leis), por entender que os mesmos se inseriam no âmbito da competência do Governo – o Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio - e, por outro lado, uma proposta de lei apresentada à Assembleia da República visando a revogação expressa de 821 diplomas (decretos-leis), que se consideravam inseridos no seu âmbito da respetiva competência – a [Proposta de Lei n.º 124/XIII/3.ª \(GOV\)](#).

Em ambos os casos estavam em causa decretos-leis que se situavam entre 1975 e 1980, ou seja, estavam em causa diplomas da competência legislativa exclusiva do Governo ou diplomas da reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República.

A competência legislativa sobre a matéria vertida no Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro, é da Assembleia da República, não se limitando à criação *ex novo* de um ato normativo, mas estendendo-se também à revogação, interpretação, suspensão, modificação, renovação, codificação ou qualquer outra intervenção legislativa posterior na matéria.

O Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 30/87, de 28 de janeiro, faz referência a que «...não oferece qualquer dúvida de que os partidos políticos estão, por disposição de legislação especial (Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro) isentos de pagamento de custas judiciais, e de que o Decreto-Lei n.º 118/85 não poderia revogar o Decreto-Lei n.º 595/74, pois que emana do Governo, que não tinha competência para produzir legislação respeitante a partidos políticos, uma vez que para estes, de acordo com o artigo 167.º, alínea d) da Constituição da República, tal legislação é da exclusiva competência, logo de reserva absoluta, da Assembleia da República, que nem sequer pode conceder, sobre tal matéria, autorização legislativa ao governo».

Nesse sentido, o proponente refere na sua exposição de motivos : «Embora o efeito de aplicação direta e vinculativa dos direitos, liberdades e garantias, resulte claro da Lei Fundamental, *têm surgido dúvidas interpretativas quanto ao efeito da referida revogação.*»

Importa ainda referir que a matéria do Decreto Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro, relativo ao exercício de funções governativas, encontra paralelo no artigo 19.º da [Lei n.º 7/93, de 1 de Março](#) – *Estatuto dos Deputados*, no artigo 22.º da [Lei n.º 29/87, de 30 de Junho](#) – *Estatuto dos Eleitos Locais (EEL)*, bem como no âmbito do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores - pela [Lei n.º 39/80, de 5 de agosto](#); e Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira - [Lei n.º 130/99, de 21 de agosto](#).

Relativamente ao segundo objetivo da iniciativa, salienta-se que o artigo 27.º da [Lei n.º 4/85, de 9 de abril](#), *Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos*, foi integralmente revogado pelo artigo 6.º da [Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro](#) - *Alterar o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais*.

Contudo, o mencionado diploma, no seu artigo 8.º, veio também estabelecer um regime transitório para a aplicação das normas por si revogadas, nele se incluindo o n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril - que a presente iniciativa pretende agora ver ripristinado -, embora contextualizado, pela sua inserção sistemática no diploma, no âmbito da matéria da acumulação da subvenção mensal vitalícia com pensões por aposentação ou reforma, e atendendo à revogação integral do dito artigo 27.º.

O regime transitório instituído tem por objetivo salvaguardar os direitos já constituídos ou meramente adquiridos pelos titulares de cargos políticos identificados no artigo 10.º da Lei n.º 52-A/2005, nele se incluindo os Deputados à Assembleia da República, membros do Governo, deputados às Assembleias Legislativas Regionais e os membros dos Governos Regionais¹, bem como os eleitos locais em regime de tempo inteiro, entre outros², nos termos e condições

¹ Titulares de cargos políticos igualmente beneficiários de um regime remuneratório específico, baseado na Lei 4/85 de 9 de abril, e adaptado ao abrigo dos seus respetivos estatutos político-administrativos: Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores - pela [Lei n.º 39/80, de 5 de agosto](#); e Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira - [Lei n.º 130/99, de 21 de agosto](#).

² Os Deputados ao Parlamento Europeu são igualmente beneficiários de um regime remuneratório específico previsto na [Lei n.º 144/ 85, de 31 de dezembro](#), que remete para a alicação do Estatuto Remuneratório.

estipulados no diploma.

A presente iniciativa pretende assegurar que o tempo do exercício de funções políticas conta para efeitos de aposentação ou reforma.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#)³ (Constituição) e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)⁴ (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#)⁵, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

³ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

⁴ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

⁵ Diploma 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.

O Governo não juntou quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A presente iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra da Justiça e pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros em 7 de setembro de 2023, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A iniciativa deu entrada a 8 de setembro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 13 de setembro, data em que 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 no dia 15 de setembro de 2023.

▪ **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](#), 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.

Desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (7 de setembro de 2023) e as assinaturas do Primeiro-Ministro, pela Ministra da Justiça e pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário.

A proposta de lei, que «Procede à repristinação dos regimes 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», tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto,

observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento.

Em caso de aprovação, a presente iniciativa toma 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 5.º da proposta de lei estabelece que a mesma «entra em vigor no dia seguinte ao da 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».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

Conformidade com as regras de legística formal

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),⁶ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Conforme referido acima, o título da presente iniciativa legislativa pode ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado⁷

Porém, não se deve incluir no título «a identificação dos atos anteriores, na medida em que» tal «poderia conduzir a títulos muito extensos»⁸ e menos claros. Essas menções

⁶ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁷ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

⁸ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 203.

devem constar apenas no articulado da iniciativa, conforme estatuído no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário.

Ainda segundo as mesmas regras de legística, «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de reprivatização, como é o caso.

Com efeito, as reprivatizações operadas pela presente iniciativa têm diferentes naturezas: por um lado, reprivatiza-se o Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro na sua totalidade, que tinha sido integralmente revogado pelo [Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio](#); por outro reprivatiza-se apenas o n.º 2 do artigo 27.º do, 4/85, de 9 de abril, sendo que todo o artigo tinha sido revogado pela [Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro](#).

Nestes termos, ponderando a necessidade de clareza do título e a necessidade de informação, sugere-se que seja feita menção aos diplomas que revogaram as normas agora reprivatizadas na norma sobre o objeto.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição](#)⁹ assente em valores de liberdade e igualdade, consagra expressamente no n.º 2 do seu [artigo 50.º](#) que «ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos».

O n.º 2 do [artigo 117.º](#), da 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».

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](#)

⁹ 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.

[n.º 52/2019, de 31 de julho](#)¹⁰¹¹, em sede de resultado dos trabalhos da [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#)¹²(CERTEFP), na XIII Legislatura (2015-2019).

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](#)¹³, 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 administrativos e de contratação e desempenho de determinadas funções durante e após o exercício dos respetivos cargos¹⁴.

A [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#) aprovou «o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos». O diploma, 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”;

¹⁰ 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 25/09/2023.

¹¹ O texto consolidado do diploma está também disponível no portal do Parlamento, em [RegimeExercicioFuncoesTitularesCargosPoliticosaAltosCargosPublicos_annotado.pdf](#) ([parlamento.pt](#)) Consulta efetuada a 25/09/2023.

¹² A informação consta da página Internet da Assembleia da República <https://www.parlamento.pt/sites/com/XIIILeg/CERTEFP/Paginas/default.aspx> Consulta efetuada a 25/09/2023.

¹³ A informação consta da página Internet da Assembleia da República. Consulta efetuada a 25/09/2023.

¹⁴ *Itálico nosso.*

o “Presidente da Assembleia da República”; o “Primeiro-Ministro”; os “Deputados à Assembleia da República”; e os “membros do Governo”.

Nos termos do [artigo 10.º](#) da Lei n.º 52/2019 «Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, *pelo período de três anos contado a partir da data da cessação do respetivo mandato*¹⁵, 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.»

Como refere o proponente da iniciativa «o legislador de 2018, no âmbito do Programa SIMPLEX+ e através do [Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio](#)¹⁶, veio determinar a revogação, entre outros, do [Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro](#), o qual – na ausência do texto constitucional – estabelecia garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem fosse chamado ao exercício de funções governativas.

O citado diploma - Decreto-Lei n.º 467/79, de 7 de dezembro -, entretanto revogado, estabelecia garantias quanto ao reassumir das funções profissionais por quem seja chamado ao exercício de funções governativas. Previa o mesmo que «1 - *Os membros do Governo não podem ser prejudicados na sua colocação ou emprego permanente, bem como nos benefícios sociais anteriormente auferidos, enquanto exercerem as respectivas funções, devendo, no entanto, e durante o mesmo período, cessar todas as actividades profissionais, públicas ou privadas, que vinham exercendo à data da posse.*¹⁷ 2 - O desempenho de funções como membro do Governo conta como tempo de serviço prestado no cargo ou actividade de origem para todos os efeitos, salvo para aqueles que pressuponham o exercício efectivo da actividade profissional. 3 - Nos casos em que a actividade, pública ou privada, se encontrar sujeita a termo de caducidade, a posse como membro do Governo suspende a respectiva contagem, observando-se quanto às funções de chefia abrangidas pelo [Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho](#), o que se dispõe no referido diploma.»

¹⁵ *Itálico nosso.*

¹⁶ *‘Determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980’.*

¹⁷ *Itálico nosso*

A [Lei n.º 4/85, de 9 de abril](#), aprovou o «Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos». O seu [artigo 27.º](#) é relativo à ‘acumulação de pensões’, prevendo o seu n.º 2 que «*O tempo de exercício de cargos políticos é contado para efeitos de aposentação ou de reforma.*¹⁸» Este preceito foi revogado pelo artigo 6.º da [Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro](#), que veio alterar o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais.

Em termos de atividade legislativa recente ressalvamos um conjunto de novos preceitos legais 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 aprovação de um novo modelo de nomeação do conselho de administração do Banco de Portugal que visa limitar «as portas giratórias» 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](#)).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Alemanha e Espanha.

ALEMANHA

A lei que regula o Estatuto dos membros do Governo Federal ([Bundesministergesetz](#)) prevê no seu § 15 (2) que o tempo de serviço no Governo Federal e no governo de um *Land* contam para efeitos de aposentação, estabelecendo algumas regras para tanto.

O §18 da mesma lei regula a situação de funcionários públicos que sejam nomeados membros do governo, prevendo, designadamente, a suspensão de todos os direitos e

¹⁸ *Itálico nosso.*

deveres enquanto tal, com exceção dos de sigilo e de não aceitar ofertas, durante o exercício do mandato.

ESPANHA

A [Ley 3/2015, de 30 de marzo](#)¹⁹, 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.

Em matéria de proteção social, aquela lei prevê, no seu [artículo 5](#), que os funcionários públicos de carreira nomeados para aqueles cargos mantêm a proteção social que teriam como funcionários, com os mesmos direitos e obrigações; quem não seja funcionário público é incluído no Regime Geral da Segurança Social.

De acordo com o [Artículo 87.](#) do [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, os funcionários públicos que sejam nomeados membros do Governo ou para outros altos cargos, bem como eleitos Deputados ou Senadores, ficam em «situação especial de serviço», que implica, designadamente, direito ao reingresso no ativo no mesmo local, nas condições e com a remuneração correspondente à categoria, nível ou escalão da carreira a que pertencem (v.d os n.ºs 1 e 3 do referido artigo).

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

¹⁹ 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 22/09/2023.

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Sobre matéria conexas à da presente iniciativa, podemos referir o Projeto de lei n.º 69/XV/1.^a (CH) - [Determina o fim da possibilidade de acumulação de pensões por parte dos titulares de cargos públicos e políticos delas beneficiários](#).

A base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não regista qualquer petição pendente sobre matéria idêntica ou conexas.

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

Em 6 de outubro de 2004 deu entrada o [Projeto de Lei n.º 499/IX/3.^a \(BE\)](#) - *Suprime regimes especiais de aposentação para gestores públicos e equiparados e titulares de cargos políticos*, que caducou com o fim antecipado da legislatura, declarada pela dissolução da Assembleia da República, em 22 de dezembro de 2004.

A iniciativa foi retomada em 2005 com o [Projeto de Lei n.º 95/X/1.^a \(BE\)](#) - *Suprime regimes especiais de aposentação para gestores públicos e equiparados e titulares de cargos políticos*, tendo sido rejeitada – tal como iniciativa idêntica do PCP, o [Projeto de Lei n.º 121/X/1.^a](#) - *Revoga as subvenções, proíbe a acumulação de pensões e elimina os regimes especiais de aposentação dos titulares de cargos políticos e equiparados* -, com os votos do PS e PSD, e abstenção do CDS.

Apenas a [Proposta de Lei n.º 18/X/71.^a \(GOV\)](#) ²⁰- *Altera o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos das autarquias locais*, foi aprovada (apresentava como alternativa à revogação das subvenções e à sua proibição com a acumulação de pensões, apenas pôr fim à atribuição de novas subvenções, mas manteve as subvenções já em pagamento e garantiu a aplicação do regime aos beneficiários que, à data, cumprissem os critérios de atribuição). A iniciativa deu origem à já referida [Lei n.º 52-A/2005](#).

²⁰ O Governo do PS, era então liderado por José Socrates.

Sobre esta matéria há ainda a referir a [Petição n.º 83/IX/2](#) - *Requerem que os titulares dos cargos políticos ou equiparados só possam usufruir da subvenção mensal vitalícia conferida pela Lei n.º 4/85, de 8 de Abril, quando perfizerem cumulativamente 60 anos de idade e 36 anos de serviço efectivo e que não seja majorado ou bonificado o tempo de serviço prestado pelos Eleitos Locais, os Governadores e Vice-Governadores Civis e os Presidentes e Vogais das Juntas de Freguesia, passando estes a poderem aposentar-se apenas quando perfizerem cumulativamente 60 anos de idade e 36 anos de serviço efectivo, que deu entrada na Assembleia da República em 30 de abril de 2004, com 37 025 subscritores, e foi debatida em Plenário no dia 2 de dezembro de 2005.*

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Em 2023-09-19 foram efetuadas as seguintes consultas pela 14.ª Comissão:

- Conselho Superior da Magistratura
- Conselho Superior do Ministério Público
- Mecanismo Nacional Anticorrupção
- Ordem dos Advogados

Das consultas efetuadas, foram recebidos, até à data da elaboração desta nota técnica, os seguintes pareceres (também disponíveis na página da iniciativa):

- [Parecer da Ordem dos Advogados - PPL 104/XV/1ª \(GOV\)](#);
- [Parecer do Mecanismo Nacional Anticorrupção - PPL 104/XV/1ª \(GOV\)](#)