



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades e  
Garantias  
Assembleia da República  
Palácio de S. Bento

1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 165/XII

SUA COMUNICAÇÃO DE:  
13/02/2015

NOSSA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 5060/2015  
Proc.º n.º 42/2015 – L.º 115


NOSSA COMUNICAÇÃO DE:  
06/03/2015

ASSUNTO: **Solicitação de Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 765/XII/4.ª (BE)**

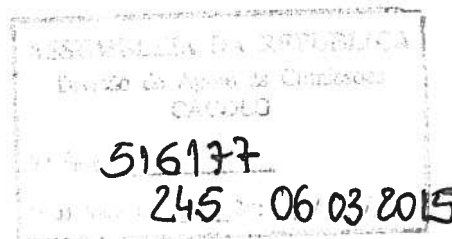
Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o *parecer* emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público, relativamente ao Projecto de Lei supra referido.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

  
Carlos Adérito Teixeira  
(Procurador da República)

742984\_1  
b





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Circule na forma habituada  
e após emie.*

*L. 2015/3/5  
+ Pravidas*

### **Projecto de Lei n.º 765/XII/4.ª (BE)**

#### **Transparência dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos**

#### **PARECER**

Solicitou o Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, ao Conselho Superior do Ministério Público, a emissão de parecer acerca do Projecto de Lei n.º 765/XII/4.ª (BE), que visa introduzir um regime jurídico de transparência dos titulares dos cargos políticos e altos cargos públicos, criar uma Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos e aprovar o respectivo Estatuto, e proceder a alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, e à Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, bem como revogar a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, a Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, e os Subcapítulos VI e VII do Capítulo III do Título III, compostos pelos artigos 106.º a 113.º da Lei 28/82, de 15 de Novembro, o que se passa a fazer ao abrigo do disposto na alínea h), do artigo 27º do Estatuto do Ministério Público.

Uma vez que a matéria abrangida pelo Projecto de Lei é vasta e muito diversificada, e que pretende introduzir alterações profundas nas competências actualmente atribuídas nesta matéria, tanto à PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA como ao TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, começaremos por abordar a temática na perspectiva do Ministério Público em cada um destes Órgãos do Estado. Após este olhar “de dentro” das instituições, abordaremos o Projecto de Lei de uma óptica mais distanciada e com apresentação de algumas soluções alternativas.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## I – UMA PERSPECTIVA DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

### 1. INTRÓITO

Ao prever a expressa revogação da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, o Projecto de Lei n.º 765/XII/4.<sup>a</sup> pretende, também, terminar com a tarefa fiscalizadora que a Procuradoria-Geral da República vem exercendo desde 1990.

Como é sabido, com a Lei n.º 9/90, de 1 de Março (*Incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos*)<sup>1</sup>, esta entidade foi instituída fiscalizadora do regime jurídico de

---

<sup>1</sup> De notar que a necessidade de enfrentar esta temática surge a partir do momento em que os deputados debatiam e aprovavam o seu próprio regime de incompatibilidades:

A origem da Lei n.º 9/90 radica num projecto de lei (n.º 277/V) apresentado pelo PS, sobre *deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, bem como sobre os respectivos direitos, regalias e imunidades*. O parecer e o relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias encontram-se publicados, respectivamente, no *DAR*, II Série-A, n.º 7, de 19 de Novembro de 1988 (pp. 46) e no *DAR*, II Série-A, n.º 26, de 31 de Março de 1989. A discussão e votação, na generalidade, podem ser encontradas no *DAR*, I Série, n.º 56, de 31 de Março de 1989, pp. 1955 e seguintes. A votação, na especialidade, encontra-se no *DAR*, II Série-A, n.º 3, de 27 de Outubro de 1989. A aprovação, em votação final global, do texto alternativo elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias está patente no *DAR*, I Série, n.º 5, de 25 de Outubro de 1989. Finalmente, o relatório e texto final da Comissão, bem como o texto final aprovado, constam do *DAR*, II Série-A, n.º 3, de 27 de Outubro de 1989. O texto do Decreto (n.º 225/V) está publicado no *DAR*, II Série-A, n.º 8, de 9 de Dezembro.

Recordemos as palavras proferidas pelo Deputado Alberto Martins, por ocasião da apresentação do projecto:

*“Ao tomar a iniciativa deste projecto de lei, o PS não faz mais do que corresponder à necessidade de salvaguarda do princípio da separação entre órgãos de soberania, à garantia de imparcialidade das decisões por parte do Governo – qualquer que ele seja –, ao evitar da colisão entre os interesses público e privado e à salvaguarda da acumulação indevida de cargos e funções ou do seu exercício em prejuízo do interesse colectivo.*

*E, em todo o caso, finalmente, a prossecução do objectivo essencial de moralização da vida pública na consciência precisa de que a democracia é “o poder do povo pelos representantes do povo, mas é ao mesmo tempo uma protecção do povo contra os abusos que podem cometer os governantes eleitos.”*

Afirmou ainda o mesmo Deputado:

*“Ao salvaguardarmos este regime, damos resposta, desde logo, tal como no que se refere às incompatibilidades dos deputados, ao princípio da separação funcional de poderes entre órgãos de*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos.

Contudo, a construção inicial deste sistema jurídico não perdurou, tendo-se o mesmo visto alterado pouco tempo depois, por força da Lei n.º 56/90, de 5 de Setembro [Alteração à Lei n.º 9/90, de 1 Março (*Incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos*)], a qual veio introduzir alterações substanciais ao desenho original, transfigurando por completo as soluções dele decorrentes.

De todo o modo, este *universo concentrado de* «titulares de cargos políticos e altos cargos públicos» vigoraria durante um período de três anos, vindo a dissolver-se em consequência do surgimento da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto (*Estabelece o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos*), que veio distinguir os titulares de cargos políticos dos titulares de altos cargos públicos, estabelecendo para cada uma destas categorias de titulares um regime de incompatibilidades e impedimentos, uma entidade fiscalizadora e um regime sancionatório próprios, como que autonomizando, num mesmo espaço normativo, dois regimes jurídicos.

---

*soberania, à garantia da imparcialidade das decisões, evitando a osmose entre o interesse público e privado, e, conseqüentemente, à salvaguarda do interesse público como valor superior da colectividade"*

Entretanto, por proposta do PSD, veio a ser incorporada no diploma a matéria das incompatibilidades dos titulares de cargos políticos em geral, bem como de titulares de altos cargos públicos.

Coube ao Deputado Carlos Encarnação justificar esse alargamento:

*"O Grupo Parlamentar do PSD não podia deixar de aproveitar a oportunidade que os projectos do Partido Socialista ofereceram para se disponibilizar a um trabalho aprofundado sobre este assunto. E foi também assim que na Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias conseguimos propor textos alternativos que vieram na sua maior parte a beneficiar do consenso de todos. Estava essencialmente em causa a questão de limitar ou de abrir o conjunto de abrangidos pelas incompatibilidades. Sem qualquer hesitação ou dúvida o PSD optou pela segunda das hipóteses de trabalho".*

Na sequência de texto alternativo elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, o projecto de lei veio a ser aprovado pela Assembleia da República, por unanimidade, em sessão de 24 de Outubro de 1989.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Numa solução que ainda perdura nos dias de hoje, a entidade fiscalizadora dos *titulares de cargos políticos* passou a ser o **Tribunal Constitucional**, tendo a **Procuradoria-Geral da República** passado apenas a fiscalizar os *titulares de altos cargos públicos*.

E no que a estes particularmente respeita, o regime estabelecido em 1993 viria a ser modificado por força das Leis n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro (*Orçamento do Estado para 1995*)<sup>2</sup> e 28/95, de 18 de agosto [*Altera a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto (Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos)*]<sup>3</sup>, a primeira das quais, faça-se notar, enormemente esvaziou o conceito de titular de alto cargo público.

Em 1996 o legislador entendeu fazer nascer um diploma distinto daquela lei, a partir de cujo surgimento passou a contar-se com um regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos de “titulares de altos cargos públicos”<sup>4</sup> dual, na medida em que radicando na Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, mas também com assento na Lei n.º 12/96, de 18 de Abril (*Estabelece um novo regime de incompatibilidades*)<sup>5</sup>.

Estes regimes paralelos não permaneceram imutáveis por muito tempo: enquanto a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, veio a ser alterada pelas Lei n.º 42/96, de 31 de agosto (*Altera o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos*)<sup>6</sup> e n.º 12/98, de 24 de Fevereiro (*Regime de incompatibilidades e*

---

<sup>2</sup> Altera o artigo 3.º [artigo 8.º, n.º 4].

<sup>3</sup> Altera os artigos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º, 6.º e 8.º [artigo 1.º], adita um artigo 7.º-A [artigo 2.º].

<sup>4</sup> Faça-se, desde já, uma ressalva para referir que, em sentido rigoroso, actualmente titulares de altos cargos públicos são unicamente os abrangidos pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto [«O membro em regime de permanência e a tempo inteiro da entidade pública independente prevista na Constituição ou na lei», como estabelecido na alínea c) do artigo 3.º (*Titulares de altos cargos públicos*)]. Todos os demais titulares fiscalizados pela Procuradoria-Geral da República, e adiante melhor discriminados, não foram como tal qualificados pelo legislador, tendo-se este “limitado” a mandar aplicar-lhes determinados preceitos daquela lei, entre os quais pontua o que constitui os titulares de altos cargos públicos na obrigação depositária prevista no n.º 1 do artigo 11.º (*Fiscalização pela Procuradoria-Geral da República*).

<sup>5</sup> Revoga o n.º 2 do artigo 3.º [artigo 4.º].

<sup>6</sup> Altera os artigos 10.º, 13.º e 14.º [artigo 2.º], adita um artigo 9º-A [artigo 1.º].



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*impedimentos dos autarcas*)<sup>7</sup>, a Lei n.º 12/96 veio, uns anos mais tarde, a ser substituída pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro (*Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado*).

Este estado de coisas duraria até 2007, altura em que, por via do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março (*Aprova o novo estatuto do gestor público e revoga o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro*)<sup>8</sup>, o regime passa a ser triplo.

De então para cá o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos de «titulares de altos cargos públicos» foi ficando cada vez ainda mais afastado de um tronco comum.

Logo no ano seguinte dá-se o surgimento do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2008/A, de 19 de Maio, que fixa o *Estatuto do gestor público regional da Madeira*.

Finalmente, o ciclo fecha-se com o Decreto Legislativo Regional n.º 12/2010/M, de 5 de agosto, que estabelece o *Estatuto do Gestor Público das Empresas Públicas da Região Autónoma da Madeira*.

Fruto deste suceder sem termo de diplomas<sup>9</sup>, e bem distante da simplicidade normativa que em tempos já conheceu, actualmente, o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos de “titulares de altos cargos públicos”, entendido em sentido amplo, reconduz-se a um bem intrincado *puzzle* legislativo.

É facto que, num sentido técnico-jurídico rigoroso, o dito regime se contém (apenas) na Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto: entre outras especificações, aí se prevê o «elenco» de

---

<sup>7</sup> Revoga o artigo 6.º, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, ripristinando a sua redacção originária, e altera o artigo 4.º [artigo 1.º].

<sup>8</sup> Na medida em que revoga as alíneas *a*) e *b*) do artigo 3.º, e os n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto [artigo 42.º, n.º 1, alínea *b*)].

<sup>9</sup> Para mais detalhes, veja-se de JOSÉ MANUEL MEIRIM, «Em busca de um regime jurídico», in *Incompatibilidades e impedimentos de titulares de altos cargos públicos e de cargos de direcção superior. Regime jurídico: notas e comentários* (em co-autoria com ANA PAULA MARÇALO), Coimbra, Coimbra editora, 2007, pp. 9-64.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

titulares de altos cargos públicos (artigo 3.º)<sup>10</sup>, o «regime geral e excepções» (artigo 7.º), a obrigação declarativa a que esses titulares estão sujeitos e respectiva fiscalização pela Procuradoria-Geral da República (artigos 11.º e 12.º), e o «regime sancionatório» (artigo 13.º). Mas a importância deste diploma não se esgota aqui: na verdade, para além de funcionar como ponto de partida do regime — na medida em que aí radica a obrigação a fiscalizar e a competência fiscalizadora desta entidade —, este diploma funciona, ainda, como ponto de chegada, se levarmos em consideração que o regime jurídico aí previsto acaba por completar o fixado nos outros blocos normativos [como no caso dos impedimentos referentes a «Arbitragem e peritagem» (artigo 9.º) e «Actividades anteriores» (artigo 9.º-A)], bem como das regras referentes a «Nulidade e inibições» (artigo 14.º), preceitos de aplicação comum a todos os “titulares de altos cargos públicos”, com os quais convive em ambiente de estreita conexão.

Fruto deste estado de coisas, e como resultando do empenhamento do legislador — melhor dizendo, dos legisladores — dos “titulares de altos cargos públicos”, facto é que, no presente, compete à **Procuradoria-Geral da República** proceder à fiscalização de cinco regimes substantivos distintos, com distintos destinatários também:

- a) A Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto<sup>11</sup>: aplicável aos membros em regime de permanência e a tempo inteiro de entidade pública independente prevista na Constituição ou na lei;

---

<sup>10</sup> Circunscrito ao conteúdo da alínea c), desde 26.05.2007, como resultando da revogação das suas alíneas a) e b), operada pelo artigo 42.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março (*Estatuto do gestor público*).

<sup>11</sup> Para além das que foram sendo referidas, o diploma conta ainda com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas:

- 1) Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho (*Estatuto do Representante da República nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira*): revoga o disposto relativamente aos Ministros da República [artigo 24.º, alínea a)].
- 2) Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro (*Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública em matérias de reserva de competência legislativa da Assembleia da República*): altera o artigo 1.º [artigo 8.º]; revoga a alínea e) do n.º 2 do mesmo artigo [artigo 17.º, n.º 4].



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- b) A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro (EPD)<sup>12</sup>: aplicável aos titulares de cargos de direcção superior da administração central, local e regional do Estado e equiparados<sup>13</sup>;
- c) O Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março (EGP)<sup>14</sup>: aplicável aos gestores públicos, e subsidiariamente aos titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes dos sectores empresariais regionais e locais, aos

<sup>12</sup> Embora nem todas com reflexos em matéria de “titulares de altos cargos públicos”, registre-se que este *Estatuto* comporta as alterações introduzidas por intermédio dos seguintes diplomas:

- 1) Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto (*Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública*): altera os artigos 1.º, 7.º, 8.º, 9.º, 12.º, 14.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º, 24.º, 25.º, 26.º, 27.º, 29.º e 31.º (artigo 2.º); adita uns artigos 19.º-A e 26.º-A e os anexos I e II (artigo 3.º); revoga o n.º 5 do artigo 2.º, os artigos 10.º e 35.º e o n.º 2 do artigo 36.º (artigo 4.º).
- 2) Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (*Orçamento do Estado para 2009*): altera a redacção dos artigos 2.º, 18.º, 20.º, 21.º, 23.º, 29.º, 31.º e 33.º (artigo 29.º, n.º 1); revoga os artigos 14.º, 30.º e 32.º (artigo 29.º, n.º 2).
- 3) Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril (*Orçamento do Estado para 2010*): altera o artigo 21.º (artigo 25.º, n.º 1); revoga o artigo 29.º (artigo 25.º, n.º 2).
- 4) Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro (*Modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da Administração Pública, procedendo à quarta alteração à 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, e à quinta alteração à Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado*): altera os artigos 1.º, 5.º, 7.º, 12.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 19.º-A, 20.º, 21.º, 22.º, 24.º, 25.º, 26.º-A, 27.º, 31.º e 33.º (artigo 2.º, n.º 1) e as epígrafes do capítulo II e da sua secção I (artigo 2.º, n.ºs 2 e 3); revoga os n.ºs 3, 4 e 6 do artigo 16.º, o n.º 2 do artigo 24.º, a alínea h) do n.º 1 e os n.ºs 3 e 4 do artigo 25.º (artigo 3.º).
- 5) Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto (*Estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas e procede à quinta alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, e à quinta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro*): altera o artigo 1.º (artigo 5.º).

<sup>13</sup> De fazer notar que, de acordo com o estabelecido no **artigo 17.º, n.º 3**, «Aos titulares dos cargos de direcção superior são ainda aplicáveis, com as necessárias adaptações, os artigos 5.º, 9.º, 9.º-A, 11.º, 12.º, 13.º, n.º 4, e 14.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na redacção em vigor».

<sup>14</sup> Alterado por intermédio dos seguintes diplomas:

- 1) Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (*Orçamento do Estado para 2009*): altera o artigo 17.º (artigo 36.º).
- 2) Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de Janeiro (*Modifica as regras de recrutamento e selecção dos gestores públicos, bem como as matérias relativas aos contratos de gestão e à sua remuneração e benefícios, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março*): altera os artigos 2.º, 6.º, 12.º, 13.º, 18.º, 20.º, 22.º, 25.º, 26.º, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º, 33.º, 34.º, 35.º e 38.º (artigo 2.º); revoga o n.º 3 do artigo 18.º e a alínea f) do n.º 3 do artigo 20.º (artigo 5.º). Este diploma foi objecto da Declaração de Rectificação n.º 2/2012, de 25 de Janeiro.





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

membros dos órgãos directivos de institutos públicos de regime especial, e aos membros das autoridades reguladoras independentes, nos casos expressamente determinados pelos respectivos diplomas orgânicos <sup>15</sup>;

d) O Decreto Legislativo Regional n.º 12/2008/A, de 19 de Maio (EGPRAA) <sup>16</sup>: aplicável aos gestores públicos regionais dos Açores e aos membros de órgãos directivos de institutos públicos regionais, nos casos expressamente determinados pelos respectivos diplomas orgânicos <sup>17</sup>;

e) O Decreto Legislativo Regional n.º 12/2010/M, de 5 de agosto (EGPRAM) <sup>18</sup>: aplicável aos gestores públicos regionais da Madeira, aos membros do conselho directivo dos institutos públicos dessa Região Autónoma ou de entidades a eles equiparadas, aos titulares de cargos de administração de outras entidades públicas regionais, independentes ou não, e, em certos casos, aos titulares de cargos executivos de órgão ou serviços pertencentes

---

<sup>15</sup> Como disposto no artigo 22.º, n.º 8, «Aos gestores públicos é ainda aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 8.º, 9.º, 9.º-A, 11.º, 12.º e 14.º e no n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto».

<sup>16</sup> O diploma conta com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas:

- 1) Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de Outubro (*Procede à harmonização, na Administração Pública da Região Autónoma dos Açores, dos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas*): altera os artigos 14.º e 23.º (artigo 19.º).
- 2) Decreto Legislativo Regional n.º 19/2014/A, de 30 de Outubro (*Segunda alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2008/A, de 19 de Maio, que estabelece o Estatuto do Gestor Público Regional*): altera os artigos 12.º, 13.º e 25.º (artigo 1.º, n.º 1); adita um artigo 12.º-A (artigo 1.º, n.º 2).

<sup>17</sup> Sendo que, como resulta do artigo 19.º, n.º 8, «Aos gestores públicos regionais é ainda aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 8.º, 9.º, 9.º-A, 11.º, 12.º e 14.º e no n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto».

<sup>18</sup> Actualmente, na redacção conferida pelos seguintes diplomas:

- 1) Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de Janeiro (*Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2011*): altera o artigo 23.º (artigo 56.º).
- 2) Decreto Legislativo Regional n.º 31/2013/M, de 26 de Dezembro (*Segunda alteração do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2010/M, de 5 de agosto, que estabelece o Estatuto do Gestor Público das Empresas Públicas da Região Autónoma da Madeira*): altera os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º, 14.º, 16.º, 18.º, 20.º, 21.º, 23.º, 24.º, 25.º, 26.º e 29.º (artigo 1.º); Adita uns artigos 9.º-A, 24.º-A e 24.º-B (artigo 2.º); revoga as alíneas d) e e) do n.º 1 e o n.º 3 do artigo 5.º, os n.ºs 3 a 5 do artigo 11.º, o n.º 2 do artigo 12.º, a alínea f) do n.º 2 do artigo 14.º, o n.º 7 do artigo 16.º e o n.º 11 do artigo 23.º (artigo 5.º).



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

à administração directa regional <sup>19</sup>.

O que vem dito permite, por certo, ter uma primeira ideia da dimensão do universo legislativo que a entidade fiscalizadora **Procuradoria-Geral da República** tem que enfrentar <sup>20</sup>.

E se a este reiterado e persistente evoluir normativo, com a sua consequente teia de remissões, a operar dentro do regime, como também no exterior, ainda se acrescentar a disparidade de soluções legais — atendendo a que a regra da exclusividade, comum a todos os regimes substantivos em causa, depois desemboca em excepções assimétricas <sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Determina o **artigo 16.º, n.º 6**, que «Aos gestores executivos e não executivos é ainda aplicável, com as necessárias adaptações, os impedimentos constantes dos artigos 9.º, 9.º-A e 14.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto».

<sup>20</sup> Isto já para não referir os inúmeros diplomas que estão associados a uma ideal compreensão do disposto no EPD e nos três *Estatutos do Gestor Público* (EGPs).

<sup>21</sup> Sem preocupação de exaustividade, do confronto entre as excepções ao regime-regra da exclusividade da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, e as previstas nos três EGPs podem, desde logo, retirar-se quatro assimetrias:

— enquanto o primeiro diploma admite as «funções ou actividades derivadas do cargo» [artigo 4.º (*Exclusividade*), n.º 3], os restantes não;

— enquanto o primeiro diploma admite as «funções ou actividades exercidas por inerência» [artigo 4.º (*Exclusividade*), n.º 3], os outros apenas admitem as «actividades exercidas por inerência» [artigo 20.º (*Gestores com funções executivas*), n.º 3, alínea a) do EGP, artigo 17.º (*Gestores com funções executivas*), n.º 3, alínea a) do EGPRAA, artigo 14.º (*Gestores executivos*), n.º 2, alínea a) do EGPRAM]. E, ainda aqui, com uma outra descoincidência: enquanto no primeiro caso as inerências têm que ser a «a título gratuito» [artigo 7.º (*Regime geral e excepções*), n.º 2], nos outros não;

— embora os quatro diplomas aceitem como excepção as «actividades de docência no ensino superior» [artigo 7.º (*Regime geral e excepções*), n.º 2, da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto], no caso dos EGPs o respectivo exercício está sujeito a autorização administrativa [artigo 20.º (*Gestores com funções executivas*), n.º 3, alínea c) do EGP, artigo 17.º (*Gestores com funções executivas*), n.º 3, alínea c) do EGPRAA, artigo 14.º (*Gestores executivos*), n.º 2, alínea b) do EGPRAM];

— enquanto o primeiro diploma admite as actividades «de investigação» [artigo 7.º (*Regime geral e excepções*), n.º 2], os EGPs não o fazem.

Já no confronto entre os próprios EGPs, destaque para algumas especificidades contidas no EGPRAA: a possibilidade de os membros executivos dos estabelecimentos do Serviço Regional de Saúde exercerem «actividades médicas» [artigo 17.º (*Gestores com funções executivas*), n.º 3, alínea f)], o exercício de funções em acumulação, ao abrigo de despacho fundamentado (artigo 17.º, n.º 2), a aceitação expressa do «exercício de funções em pessoas colectivas sem fins lucrativos» (artigo 19.º (*Incompatibilidades e impedimentos*), n.º 1).

Por fim, o cotejo entre a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, os EGPs e o EPD ainda se torna mais gritante, na medida em que este diploma, embora também prevendo uma exigência de exclusividade, agora não



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

—, e até outros aspectos da técnica legislativa usada <sup>22</sup>, fica-se com um panorama mais completo acerca da realidade subjacente ao «regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos de titulares de altos cargos públicos».

Uma realidade extremamente rica, mas fragmentada e em perda gradual e consistente de coerência.

O que, por outro lado, também conduz a que, inevitavelmente, seja uma realidade muito densa e complexa e, como tal, geradora das maiores problemáticas na sua aplicação prática.

Sendo esta uma área de competência que a **Procuradoria-Geral da República** não reivindicou — e sobre a qual, por sinal, nunca foi ouvida — a oportunidade que vem concedida justifica que se diga que, do ponto de vista da simplificação “do” regime jurídico, questão verdadeiramente nuclear para esta ou qualquer entidade fiscalizadora, a iniciativa não se revela muito ambiciosa.

---

estabelece expressamente as respectivas excepções. Na verdade, as mesmas foram deslocado para um diploma generalista — como resultando do segmento final do n.º 2 do artigo 16.º (*Exclusividade e acumulação de funções*), onde se ressalva a aplicação do disposto nos artigos 27.º a 29.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro» (*Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas*), referência que, aliás, a partir de 01.08.2014, se deve entender feita para os artigos 21.º a 23.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho (*Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*) — numa solução redutora que terminou com o regime «especialíssimo» e com o regime «especial» a que, desde 1990, se encontravam sujeitos, respectivamente, os titulares de cargos de direcção superior e intermédia. Em consequência do que, a este nível, passou a não se registar, nenhuma diferença entre esses dirigentes e qualquer (outro) trabalhador público.

A este propósito, parece até adequado recordar o que se escreveu no parecer n.º 45/1994 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (votado em sessão de 10.11.1994, não publicado): «A instituição do regime especialíssimo de incompatibilidades e impedimentos dos directores-gerais, subdirectores-gerais e equiparados pela Lei n.º 9/90, considerando-os titulares de altos cargos públicos, consubstanciou uma maior exigência de exclusividade do exercício de funções públicas em relação ao restante pessoal dirigente, cujo regime continuou a constar do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 323/89».

<sup>22</sup> De que são exemplos flagrantes a rectificação, nunca efetuada, do inserto «iniciais» constante do n.º 1 do artigo 10.º (*Fiscalização pelo Tribunal Constitucional*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, bem como os diversos *cavaliers, budgétaires* e não só, atrás referenciados.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Recuperando o “espírito fundador” de 90, nas vertentes do *universo concentrado* de titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos e na instituição de uma única entidade fiscalizadora, esta até parece acompanhar o espírito refundador de 93, quando este manteve a previsão de um elenco de titulares de altos cargos públicos e de um regime que, previsto num único instrumento jurídico — também um aspecto da maior importância —, tinha um pendor unitário para todos os titulares abrangidos (em bom rigor, tendencialmente unitário, tendo em vista a possibilidade conferida pelo n.º 3 do artigo 7.º aos titulares de altos cargos públicos «em sociedades anónimas de capitais maioritária ou exclusivamente públicos»).

Mas no projecto de lei as coisas não se passam deste modo (e isto não obstante o mesmo se arrojar pretender «aprofundar» o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos de titulares de altos cargos públicos).

Embora se prevendo um leque de titulares de altos cargos públicos, este revela-se **escasso** face ao quadro actualmente fiscalizado pela Procuradoria-Geral da República em sede de incompatibilidades e impedimentos: de fora ficam os gestores regionais da Madeira e dos Açores e, também, os titulares de cargos de direcção superior do 2.º grau e equiparados. Com a aparente consequência de esses quadros categoriais **ficarem isentos de fiscalização**, na medida em que não o sendo pela Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, também não o serão pela Procuradoria-Geral da República, por força da expressa revogação da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, que vem preconizada.

Por outro lado, é também de registar o facto de os gestores públicos — e, por consequência, também os titulares de órgãos de administração das empresas que integram o sector empresarial local, como resultando do n.º 4 do artigo 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (*Aprova o regime jurídico da actividade empresarial local e das*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*participações locais e revoga as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de Dezembro, e 55/2011, de 15 de Novembro) —, apesar de «promovidos» [no caso dos primeiros, trata-se verdadeiramente de uma (re)promoção] à categoria de titulares de altos cargos públicos, serem isentados do cumprimento do regime substantivo previsto na «lei da transparência», continuando a dever obediência aos regimes de exercício de funções previstos no EGP.*

Nesta dimensão, contudo, um mérito se reconhece à iniciativa: a de voltar a qualificar os titulares de cargos de direcção superior do 1.º grau e equiparados como altos cargos públicos, com a dupla consequência de deixarem de estar sujeitos ao regime vigente para os outros trabalhadores em funções públicas e de voltarem a gozar de um regime «especialíssimo» em matéria de exercício de funções.



## 2. APRECIÇÃO DO PROJECTO NA ESPECIALIDADE (perspectiva PGR)

Passando à análise do *Regime jurídico de transparência dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos* (do ponto de vista do regime de exercício de funções dos “titulares de altos cargos públicos”):

### A) Capítulo I (aliás, não expressamente referenciado)

#### Artigo 1.º (*Âmbito*)

Deixando de ter existência legal autónoma, o actual «regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos» de altos cargos públicos, sendo redominado de «regime de exercício de funções, incompatibilidades e impedimentos», é englobado numa realidade mais vasta, o «regime jurídico de transparência», cujo outro segmento é o «controlo de interesses e de riqueza».

Recuperando a fórmula de 90, volta a haver um regime substantivo comum para «titulares de cargos políticos e altos cargos públicos».

Na aparência, pretende voltar a instituir-se um regime unitário para todos os titulares de altos cargos públicos.

#### Artigo 3.º (*Titulares de altos cargos públicos*)

Com relação ao n.º 1, volta a contar-se com um elenco de titulares de altos cargos públicos, como tal legalmente classificados [no presente, apenas circunscrito ao conteúdo da alínea c) do artigo 3.º (*Titulares de altos cargos públicos*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto].



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No confronto com o leque de titulares actualmente vinculados ao depósito de «declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos de titular de alto cargo público» na Procuradoria-Geral da República, registam-se três alterações:

- não são contemplados os titulares de cargos de direcção superior de 2.º grau e equiparados, nem os gestores públicos regionais da Madeira e Açores;
- alarga-se o âmbito da previsão respeitante às «entidades públicas independentes previstas na Constituição ou na lei»: são contemplados todos «os titulares de órgãos de administração ou direcção» (cfr. a alínea e) do n.º 1), que não apenas os membros «em regime de permanência e a tempo inteiro», como estabelecido na Lei n.º 64/93, de 23 de agosto);
- como inovações, registem-se as constantes das alíneas b) e g) do n.º 1.

No mais, com ajustamentos terminológicos, mantém-se o universo presentemente abrangido.

Quanto ao n.º 2, de assinalar a inovação que se traduz na figura do equiparado a «titular de alto cargo público» (de notar a referência, certamente involuntária, a um *tertium genus*: os «titulares de altos cargos políticos»).

## **B) Capítulo II (Regime de exercício de funções, incompatibilidades e impedimentos)**

### **Artigo 4.º (Exclusividade)**

O n.º 1, estabelecendo um regime-regra de exclusividade, como à semelhança do n.º 1 do artigo 4.º (Exclusividade) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, contém uma ressalva destinada a «titulares de altos cargos públicos»: o especialmente disposto no «Estatuto do Gestor Público». Significa isto que, não obstante (novamente) «promovidos» a titulares de altos cargos públicos, os gestores públicos — e, por consequência, também os titulares de órgãos de administração das empresas que integram o sector empresarial local, como resultando do estabelecido no n.º 4 do artigo 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de agosto —, continuam a dever obediência aos regimes de exercício de funções previstos no EGP, na decorrência do disposto no artigo 19.º desse diploma: a distinção aí estabelecida com relação à natureza (executiva/não executiva) das funções de gestor público tem importantes precipitações ao nível da densidade do regime de exclusividade a que estão obrigados.

O n.º 2 recupera a formulação registada no n.º 2 do artigo 4.º (*Exclusividade*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

No que toca às alíneas, onde se corporizam as excepções à verificação de incompatibilidade legal, tal como acabada de enunciar:

- a) Reproduz o n.º 3 do artigo 4.º (*Exclusividade*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

Mas, ao contrário do que sucede ao nível desse diploma [cfr. o artigo 7.º, n.º 2 (*Regime geral e excepções*)], as inerências aqui previstas admitem remuneração.

- b) Reproduz previsão constante do n.º 2 do artigo 7.º (*Regime geral e excepções*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

As actividades de docência aqui previstas, podendo ser remuneradas, estão circunscritas a um especial nível de ensino, o superior. No mais, não se mostram condicionadas a quaisquer limites, sejam temporais ou sejam referentes à natureza (pública ou privada) do estabelecimento.

Neste domínio, para aos titulares de cargos de direcção superior passa a haver uma solução dual: enquanto os de 1.º grau e os equiparados podem livremente exercer docência e investigação, os de 2.º grau e equiparados continuam a necessitar de uma autorização administrativa prévia (cfr. os artigos 21.º a 23.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, aplicáveis por força dos artigos 42.º, n.º 1, alínea c), 44.º, n.º 1 e 42.º, n.º 3 do mesmo diploma, conjugados com o artigo 16.º, n.º 2 do EPD), cuja existência, por força da expressa revogação da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, como preconizada, deixa de ser fiscalizada pela Procuradoria-Geral da República.





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

c) Não regista paralelo na Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

Mas do que uma excepção, o n.º 3 vem estabelecer uma derrogação ao regime-regra de exclusividade, a que se entende não obrigar os *equiparados* a titulares de altos cargos públicos referidos no artigo 3.º, n.º 2 (numa desconformidade terminológica, aqui referidos como «titulares de altos cargos públicos»).

*Artigo 5.º (Regime aplicável após cessação de funções)*

O n.º 1 vem dar corpo à anunciada intenção de aprofundar a proibição do exercício de algumas actividades e profissões após a cessação de funções de titular de cargo político/alto cargo público.

Seguindo de perto o actualmente previsto no n.º 1 do artigo 5.º (*Regime aplicável após cessação de funções*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto (mas, nessa sede, apenas para os «titulares de órgãos de soberania e titulares de cargos políticos»), é de registar que:

- o período de «nojo» é alargado de 3 para de 6 anos;
- o âmbito desse «nojo» se vê alargado de «empresas privadas» para «entidades privadas»;
- é suprimido o segmento final: «desde que, no período do respectivo mandato, tenham sido objecto de operações de privatização ou tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual».

Em vista do segmento «que exerçam o cargo em regime de exclusividade», isentos do cumprimento deste regime ficarão, desde logo, os gestores públicos — e, por consequência, também os titulares de órgãos de administração das empresas que integram o sector empresarial local, como resultando do disposto no n.º 4 do artigo 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto — que, nos termos do artigo 19.º do EGP, exerçam funções de natureza não executiva; mas, também, os equiparados a titulares de altos cargos públicos referidos no artigo 3.º, n.º 2.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O n.º 2 reproduz o actualmente previsto no n.º 2 do artigo 5.º (*Regime aplicável após cessação de funções*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

**Artigo 6.º (*Impedimentos especiais*)**

O n.º 1 reproduz o n.º 1 do artigo 9.º-A (*Actividades anteriores*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, com as seguintes alterações:

- supressão do segmento inicial, em que se refere «Sem prejuízo da aplicabilidade das disposições adequadas do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro»;
- alargamento do prazo de impedimento dos 3 para os 5 anos anteriores;
- adequação da actual referência ao artigo 8.º (artigo 7.º, no projecto de lei).

O n.º 2 reproduz fielmente o n.º 2 do artigo 9.º-A (*Actividades anteriores*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

O n.º 3 reproduz o n.º 1 do artigo 9.º (*Arbitragem e peritagem*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, excepto no tocante ao segmento final, referente aos equiparados a titulares de altos cargos públicos previstos no artigo 3.º, n.º 2.

O n.º 4 corresponde ao n.º 2 do artigo 9.º (*Arbitragem e peritagem*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, embora com o alargamento do prazo de vigência do impedimento de 1 para 6 anos.

O n.º 5 recupera o artigo 14.º (*Nulidade e inibições*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

**Artigo 7.º (*Impedimentos aplicáveis a sociedades*)**

Os n.ºs 1 e 2 reproduzem o n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º (*Impedimentos aplicáveis a sociedades*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

O n.ºs 3 e 4 são inovatórios.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O n.º 5 recupera o artigo 14.º (*Nulidade e inibições*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

**C) Capítulo III (*Controlo de interesses e de riqueza*):**

**Artigo 8.º (*Declaração de rendimentos, património e interesses*)**

A «declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos» actualmente prevista nos artigos 10.º (*Fiscalização pelo Tribunal Constitucional*) e 11.º (*Fiscalização pela Procuradoria-Geral da República*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, passa a constituir uma das vertentes da «declaração de rendimentos, património e interesses».

Nos termos do n.º 2, o prazo para o depósito (aqui designado «apresentação») mantém-se, alterando-se a forma de contagem: o prazo deixa de se contabilizar da «data da tomada de posse», para se passar a contar «da data de início do exercício das respectivas funções», numa formulação bem mais adequada, tendo em vista o também disposto no n.º 2 do artigo 12.º (*Regime aplicável em caso de incumprimento*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, e a circunstância de uma parte substancial dos visados efectivamente não estar sujeito a esse formalismo.

O n.º 3 recupera a ideia subjacente ao actualmente previsto no n.º 2 do artigo 12.º (*Regime aplicável em caso de incumprimento*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, alterando a expressão «serviços competentes» para «serviços das entidades em que se integrem os titulares» (numa clarificação que se saúda, e que poderá conduzir a um maior índice de cumprimento do dever de comunicação em causa), e agora também passando a abranger a «cessação de funções».

No que toca aos titulares de altos cargos públicos, o n.º 4 é inovatório.

**Artigo 9.º (*Conteúdo da declaração de rendimentos, património e interesses*)**

Todos os elementos que actualmente deve conter a declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos de titular de alto cargo público [cfr o n.º 1 do artigo



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

10.º (*Fiscalização pelo Tribunal Constitucional*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, aplicável *ex vi* do n.º 1 do seu artigo 11.º (*Fiscalização pela Procuradoria-Geral da República*)], se encontram aqui previstos:

- «a enumeração de todos os cargos, funções e actividades profissionais exercidos pelo declarante», encontra assento na conjugação do previsto nas alíneas *d)*, *e)* e *f)*, embora o somatório destas previsões acabe por ser bem mais abrangente
- o segmento que se refere a «quaisquer participações sociais detidas pelo mesmo» encontra apoio no n.º 1, alínea *b)*, *ii)* e na alínea *i)*, preceitos esses em que, aliás, se afigura verificar alguma sobreposição de conteúdo.

**Artigo 10.º (*Publicidade*)**

O preceito vem colmatar uma lacuna existente na Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na medida em que não fornece resposta expressa quanto à questão da legitimidade do acesso, por parte de terceiros, às declarações aí previstas.

**D) Capítulo IV (*Fiscalização e regime sancionatório*)**

**Artigo 11.º (*Fiscalização*)**

Com exclusão do tocante ao órgão competente para o depósito, corresponde, com alterações (nas partes respeitantes à recepção, organização e divulgação das declarações) ao previsto no n.º 2 do artigo 10.º (*Fiscalização pelo Tribunal Constitucional*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto. De notar que o preceito não refere expressamente (as declarações *d)*) os «titulares de altos cargos públicos» (embora estas se devam considerar incluídas, como resultando da remissão para o n.º 1 do artigo 8.º).

Com exclusão do tocante à entidade fiscalizadora, o n.º 2 corresponde ao n.º 2 do artigo 11.º (*Fiscalização pela Procuradoria-Geral da República*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A primeira parte do n.º 3 corresponde à primeira parte do n.º 4 do artigo 11.º (*Fiscalização pela Procuradoria-Geral da República*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto. Mas, enquanto à Procuradoria-Geral da República cabe apenas participar «aos órgãos competentes para a verificação e sancionamento irregularidades ou a não observância do prazo», a entidade fiscalizadora que vem preconizada poderá, ela própria, sancionar a conduta em causa.

**Artigo 12.º (*Incumprimento de obrigação declarativa*)**

O presente artigo vem dar corpo à ideia de criminalizar as condutas omissivas, sendo o n.º 1 inovatório, e o n.º 3 correspondendo ao n.º 1 do artigo 12.º (*Regime aplicável em caso de incumprimento*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, excluído o segmento final.

De notar que o n.º 1 se refere ao «artigo 8.º» e o n.º 3 apenas ao «n.º 1 do artigo 8.º».

**Artigo 13.º (*Regime sancionatório*)**

Diferentemente do que sucede ao nível da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto — com o regime sancionatório dos titulares de altos cargos públicos previsto no artigo 13.º (*Regime sancionatório*) e o dos titulares de cargos políticos estabelecido no n.º 3 do artigo 10.º (*Fiscalização pelo Tribunal Constitucional*), o primeiro prevendo como sanção a «destituição judicial», e o segundo prevendo a «perda de mandato» e a «demissão» como sancionamento, respectivamente, para os titulares de cargos electivos e para os titulares de cargos não electivos —, e procedendo-se a uma mais cuidada arrumação da matéria, o regime sancionatório aqui previsto é comum a essas duas categorias de titulares.

Com a dupla consequência, para os titulares de altos cargos públicos:

— de deixar de haver lugar à aplicação de uma sanção única (até agora, a «destituição judicial»), passando estes a estar sujeitos a dois tipos de sanções: a perda do mandato ou a demissão, consoante os cargos sejam electivos ou não.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

— a sanção deixar de ser aplicada pelos «tribunais administrativos», para passar a ser aplicada pelo Tribunal Constitucional, única entidade agora competente para efeitos sancionatórios. Para os titulares de cargos de direcção superior do 1.º grau e equiparados tal solução representa mesmo um regresso ao passado, já que abandonam a *via sancionatória administrativa* [cfr. a alínea *d*) do artigo 25.º do EPD, na redacção conferida pela Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, nos casos do n.º 7 do artigo 16.º (*Exclusividade e acumulação de funções*) e do n.º 6 do artigo 17.º (*Incompatibilidades, impedimentos e inibições*) há lugar à cessação da respectiva comissão de serviço] para se submeterem, de novo, a uma *visão jurisdicional de fiscalização da lei*.

As inibições aqui previstas nos n.ºs 1 e 2 (que se afigura redundante, na medida em que se limita a voltar a reproduzir o teor do n.º 1, mas agora apenas com relação ao período de inibição decorrente da infracção ao disposto no artigo 5.º), encontram eco na Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, mas com as seguintes alterações:

— enquanto nessa lei, artigos 13.º, n.º 4 (*Regime sancionatório*) e 14.º (*Nulidade e inibições*), respectivamente, se prevê como causa inibitória a infracção ao disposto no artigo 5.º (*Regime aplicável após cessação de funções*) e no n.º 2 do artigo 9.º (*Arbitragem e peritagem*),

— o projecto de lei, mantendo a referência aos preceitos que a estes sucedem [respectivamente, os artigos 5.º (*Regime aplicável após cessação de funções*) e 6.º (*Impedimentos especiais*)], amplia essas previsões, agregando-lhes os artigos 4.º (*Exclusividade*), 7.º (*Impedimentos aplicáveis a sociedades*) e 12.º (*Incumprimento de obrigação declarativa*), n.º 3.



## II – UMA PERSPECTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1. Considerações prévias

A título preliminar cumpre referir que as potencialidades do modelo vigente - no que concerne ao controlo dos impedimentos e incompatibilidades, sobretudo, da riqueza - não estão esgotadas.

São bem-vindos certos aperfeiçoamentos legislativos e, especialmente, organizativos para obter todo o rendimento que pode propiciar. Em particular, é imperioso **garantir meios humanos e materiais mais eficazes** de fiscalização ao Gabinete do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, designadamente permitindo-lhe obter, sempre que necessário, a colaboração de peritos e técnicos, de serviços da Administração Pública, de entidades reguladoras e de outros serviços do próprio Ministério Público.

Importa referir o significativo acervo processual que está em causa:

- incompatibilidades e impedimentos: 5.366 processos;
- controlo da riqueza: 17.140 processos.

Assim, em caso de mudança para outro modelo orgânico, esta realidade deverá ser levada em devida consideração, nos seus aspectos logísticos e processuais, nomeadamente em sede de *normas transitórias* que disponham sobre a entrega e arquivo dos autos existentes nesta data e demais expediente e informação que esteja associado à sua tramitação.

E uma vez que se propõem alterações no conteúdo de um dever público de declarar, que poderá incidir sobre mandatos ou funções em curso à data da entrada em vigor da



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

lei nova, convirá dispor sobre os efeitos da lei nova sobre tais situações funcionais em sede de *normas transitórias*.

Não constam disposições sobre a *regulamentação* da lei, nomeadamente para concretizar certos conteúdos da obrigação e declarar (p. ex. “carteiras de títulos” é um conceito, que poderá mesmo integrar um tipo objectivo penal, que não vem definido, acrescendo que a múltiplas feições e a mutação incessante das formas de titularização da riqueza poderão justificar a regulamentação da lei quanto as circunstâncias o imponham).

Outra área de eleição para a *regulamentação* será a da comunicação electrónica de dados (p. ex. estabelecer o modelo de declaração, modo de preenchimento e trancamento de todos os campos, senha de acesso, assinatura digital, etc.) a que se refere o artigo 15.º (*Dever de comunicação de dados*) do Estatuto.

Por outra parte, importa registar que a Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, atribuiu ao MP no TC a função de proceder anualmente à análise das declarações de rendimentos, património e cargos sociais, após o termos dos mandatos ou cessação e funções - sem todavia providenciar quanto ao reforço e afetação de quadros e de recursos necessários para atender ao expressivo acréscimo de volume processual assim gerado.

Sem embargo, após a entrada em vigor dessa lei foram desenvolvidos e aplicados procedimentos e métodos de trabalho e cooperação (com a 4.ª secção do TC, declarantes e o MP nas jurisdições administrativas e penais e participação na criação de um formulário electrónico de declaração<sup>23</sup>), para cumprir com o necessário rigor e fluidez essa tarefa.

---

<sup>23</sup> <http://www.incm.pt/eforms/request?M=1649>





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Desde então tem sido realizado o controlo da entrega e da conformidade do preenchimento de cerca de 500 declarações por ano, a que acresce o encaminhamento para o MP competente, na jurisdição administrativa ou penal, de certidões extraídas dos autos para efeitos sancionatórios, tendo sido propostas por tal motivo diversas acções de perda de mandato, de inibição e abertos 2 inquéritos criminais.

Não obstante as insistentes diligências realizadas de há anos a esta parte em tal sentido, só em finais do ano de 2014 foi consagrado o acesso do MP às bases de dados registais públicas (civil, predial, comercial, automóvel; não abarcando, portanto, a informação de carácter fiscal e financeiro). Assim, para proceder à verificação da conformidade do conteúdo das declarações com tais registos, mais agudamente se fará sentir a necessidade de reforçar os recursos do MP, como já preliminarmente referido.

Quanto aos aspectos que representam indubitável modernização e aperfeiçoamento da lei, e em parte na linha do que já vínhamos propugnando, cabe salientar os seguintes:

- criação de uma declaração única, pois simplifica a obrigação do declarante e a tarefa de fiscalização e, mais, permite uma apreciação global da condição funcional e patrimonial dos declarantes (haverá, porém, casos em que há obrigação de declarar impedimentos e incompatibilidades, mas não já de declarar riqueza, p. ex. no caso dos membros das assembleias municipais);
- o alargamento do âmbito subjectivo da obrigação de declarar, de modo a abranger os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais e os membros dos gabinetes dos titulares de cargos políticos, bem como consultores, representantes e peritos;



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- a pós-eficácia do dever de declarar, por 6 anos;
- a comunicação electrónica de dados.

Neste segundo ponto, porém, convém referir que assim se incrementará, muito significativamente, o número de processos instaurados e tramitados, pois estão em causa *todos* os membros dos gabinetes de *todos* os titulares de cargos políticos enunciados na lei, o que, por mais força de razão, exigirá um reforço dos recursos humanos e materiais do serviço de fiscalização. Por outro lado, ainda quanto a este segundo ponto, poderá ser que as razões justificativas da obrigação de declarar não ocorram quanto a todos os membros dos gabinetes (p. ex. ao pessoal administrativo).

Quanto ao modelo organizativo, assenta na criação de outra Entidade “independente” e que “coadjuva tecnicamente” o TC, à semelhança da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (que inspira o texto, por vezes com transcrição literal dos preceitos que lhe respeitam).

Porém, não haverá inteiro paralelismo de funções. No caso da ECFP esta regula e examina, nomeadamente segundo técnicas de auditoria financeira e contabilística, sistematicamente, toda uma actividade de realização de despesas, e contas respectivas, que é levada a cabo por entes colectivos.

No caso vertente, o que se trata, antes, é de verificar a conformidade do conteúdo de declarações apresentadas pelos titulares em causa, sendo que só nos casos (em princípio contados) em que haja desconformidade que o justifique, haverá que fazer um exame mais aprofundado. Mas esse exame só poderá, relevantemente, ser feito **em nome e por conta das autoridades judiciais** e segundo os critérios da lei e do



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

processo penal (e da lei e do processo fiscal), não já por uma entidade “administrativa”, mesmo que integrada no TC, pois este nos termos da Constituição tem por função administrar a justiça constitucional, o que notoriamente não é o caso.

Por outra parte, esta opção legislativa tem subjacente um modelo do TC como “governo” (administrativo) de um grupo de “entidades” que em rigor lhe estão subordinadas — da nomeação ao desempenho funcional e disciplinar — e que, portanto, são uma espécie de “administração judiciária desconcentrada”. Esse modelo parece colidir com a função constitucional e típica do TC e do seu presidente: um tribunal supremo (e não um órgão supremo de governo), composto por juizes com a função de administrar justiça constitucional (que julgam e não administram).

De qualquer modo, julga-se que ao Tribunal Constitucional **não deverão** ser entregues competências que já são devidamente exercidas por outros tribunais (designadamente tribunais administrativos e tribunais penais). Assim, no caso de haver necessidade de proceder à instauração das competentes acções, deverão tais acções ser propostas, julgadas e decididas nestes tribunais.

Se a opção legislativa for no sentido da *mudança* (que não do *aperfeiçoamento*) do modelo vigente, uma alternativa que poderia merecer consideração seria a seguinte:

- centralizar toda esta função, quanto a todo o tipo de declarações, na **Procuradoria-Geral da República**, pois a mesma dispõe da experiência, competência, imparcialidade e reserva necessárias, embora com o devido reforço dos recursos humanos e materiais (parte do acréscimo de custos em causa corresponde, todavia, à sua diminuição noutros serviços), p. ex. num serviço presidido por um PGA, na dependência directa do PGR;



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- centralizar, em termos a definir, nomeadamente quanto às formas processuais e competências pelas Secção e Pleno e todo o contencioso sancionatório no **Supremo Tribunal Administrativo** (pois as mais das vezes estão em causa relações jurídicas administrativas e, por outra parte, o TC não tem, tipicamente, a vocação para julgar de facto em causas judiciais) .

Convém referir que o objecto de uma lei justa e eficaz será o de conseguir o cumprimento “em espécie” desta obrigação declarativa pública (entrega das declarações, de início, termo e actualização; preenchimento correto, completo e exacto).

De modo que a criação de mecanismos que adstringam ao cumprimento em tempo e em devidas condições será vantajosa, sempre precedendo uma notificação pessoal e um prazo para cumprir (sanções pecuniárias compulsórias? suspensão do exercício de funções enquanto não for dado cumprimento à obrigação declarativa?).

Neste contexto, poderá ser criado algum mecanismo (p. ex. endereço electrónico dedicado – do titular ou do serviço - criado no início de funções de qualquer titular obrigado à declaração, que se mantenha operativo durante todo o mandato ou funções, nomeadamente para receber avisos emitidos automaticamente para informar sobre diligências para cumprimento da obrigação de declarar?).

Finalmente, para reforçar os mecanismos de cumprimento, não é demais encarecer o papel que poderão desempenhar os serviços administrativos e de recursos humanos.

Poderão, nomeadamente, informar sistematicamente o TC do início e termo de mandatos ou funções, e ainda informar os titulares, formalmente, no início e termo de funções, da necessidade de dar devido cumprimento à obrigação declarativa. Ainda melhor, a lei podia prever a criação de um dever com este conteúdo, ou seja, dos



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

serviços, em particular aquando do início e termo de funções, advertirem (notificarem) os titulares em causa para o cumprimento dever de declarar e prazo para o efeito.

## 2. APRECIÇÃO DO PROJECTO NA ESPECIALIDADE (perspectiva do MP no TC)

- Pg. 1: acrescentar *equiparados* a titulares de cargos políticos, na medida em que estão também obrigados a apresentar declaração de riqueza: titulares de cargos políticos [e equiparados] e altos cargos públicos;
- Pg. 4: o artigo 2.º também está integrado no objecto do diploma, previsto no artigo 1.º;
- Pg. 6: mantém a al. j), que se refere a “Governadores civis”, para os quais já não poderá valer a pós-eficácia do dever de declarar, pois já cessaram funções;
- Pg. 6: no artigo 3.º-A, al. h) não se faz referência a “representantes”, aludidos na exposição de motivos a par de “consultores” e “peritos”;
- Pg. 6: artigo 27.-Aº: qual o prazo para entregar a declaração, a fixar na notificação?
- Idem: a conduta de “omitir” (ou “não fizer entrega”) tem algum elemento subjectivo associado?
- Pg. 7: a omissão da entrega e a “falsidade” (n.º 1) são punidas com a mesma pena de prisão até 3 anos; já na “falsidade” no n.º 2 a pena é de prisão de 2 a 5 anos;



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- Idem: a expressão “fizer omitir” poderá ser substituída por “omitir menção que deva constar”; e “mencionar factos falsos” por “fizer constar menção inexacta ou incompleta” ?;
- Idem: a conduta do artigo 27.º-B, n.º 2, já está incluída em geral no tipo do n.º 1; sem prejuízo da especialidade que haja quanto a certa modalidade de titularidade e ao valor elevado, deve ser autonomizada?;
- Idem: a sanção do n.º 5 é um confisco, sendo que mesmo não declarado o património em causa pode ter título legítimo de aquisição;
- Pg. 8: art. 27.º-C: o titular ...poderá *também* ser punido...;
- Idem: o regime da sanção acessória de proibição de exercício de cargo, nos pressupostos concretos que justificam a sua aplicação, deverá ser congruente com o regime geral do Código Penal (que no artigo 66.º, n.º 1, estabelece os pressupostos da pena acessória)?
- Idem: no art. 31.º-A a demissão respeita a que cargo, aquele que se exerce na ocasião ou em cujo exercício foi cometida a infracção (sendo diferentes)?
- Idem: está previsto um aditamento de um subcapítulo, V-A, cm os artigos 105.º-A a C, sendo certo que na realidade se está a substituir e a dar nova redacção ao subcapítulo VI e seus preceitos;
- Pg. 9: na epígrafe poderá constar cargos políticos *e equiparados* e de ...;



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- Idem: o artigo 105.º-A prevê um acção, proposta pelo titular, mas não se alcança quem será o réu e, sobretudo, que o TC possa, nomeadamente, realizar uma audiência prévia e final;
- Idem: no artigo 9.º, n.º 2, seguir os termos do CPC remete para a forma de processo comum e, caso afirmativo, sem especialidade alguma ? Também aqui se suscita a questão da realização de audiência prévia e final;
- Pg. 10: n.º 5: é de aplaudir a publicidade da decisão; seria também de considerar a possibilidade de criar um registo público de tais decisões, nomeadamente as que decretem a inibição, pois tal sanção, enquanto vigorar, deverá ser tida em conta para futuras situações de incapacidade eleitoral passiva e para nomeação em cargos públicos;
- Idem: no artigo 105.º-C, n.º 5, consta a final “sessão, seção”;
- Idem: no artigo 2.º, n.º 1, consta “órgãos de soberania”, quando se pretenderia escrever “cargos políticos”;
- Pg. 13: na alínea f) a equiparação à direcção superior de 1.º grau releva apenas nos caso em que lei expressa prevê tal equiparação ou abrange mesmo os casos em que, não havendo lei expressa, o conteúdo material das funções em causa é de direcção de um serviço ou organismo, com responsabilidades ?;
- Idem: no artigo 3.º, n.º 2, já consta “representantes”, a par de “consultores” e “peritos”; consta ainda “ou a qualquer título funcionários de empresas”, parecendo haver aqui lapso de escrita;



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- Pg. 17: artigo 8.º, n.º 1, em vez de “depositam” sugerimos “fazem entrega”, para arredar a ideia de que o TC é mero “depósito”;
- Idem: no n.º 4 qualquer alteração ao conteúdo da declaração inicial (ou declaração por cessação de funções ?) nos 6 anos subsequentes tem de ser objecto de actualização no TC ou apenas se tiver certa tipo ou dimensão (p. ex. “valor elevado”)?
- Pg. 18: na alínea b) além do “possuir ou deter” poderão constar outras formas de disponibilidade de bens ou quantias (p. ex. titularidade de procuração irrevogável, autorização para movimentar contas bancárias ou aplicações financeiras) ?;
- Idem: na alínea b) ii) depois de comerciais, acrescentar “que não representem mera aplicação de capital” ?;
- Idem: é de saudar a extensão da obrigação de declarar o passivo face ao Estado e a quaisquer empresas públicas ou privadas, no país ou estrangeiro;
- Idem: f), também constitui um aperfeiçoamento desejável esta nova menção;
- Idem: a alínea f) poderia ser integrada, juntando a referência a cônjuge ou pelos filhos, na hipótese da alínea b) ii);
- Pg. 19: no n.º 1 consta que as declarações podem ser consultadas por quem o solicitar, mas se são divulgadas no sítio electrónico do TC e da entidade de origem, nos termos do n.º 3, por natureza são de consulta livre e dispensam autorização, pelo que convirá harmonizar estas disposições;





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- Idem: não é claro o sistema de “oposição” à divulgação; diversamente do que parece resultar do artigo 105.º-A, cit., decorre do n.º 4 em apreço que terá de haver prévia decisão do “órgão competente” para o “depósito” (a Entidade) e só em caso de decisão (embora se use a expressão “apreciação”) negativa haverá lugar à intervenção do TC (mas então não será por via de acção mas por via de “recurso”, pois já há prévia decisão);
- Pg. 20: artigo 11.º, n.º 1: declaração de riqueza: titulares de cargos políticos [*e equiparados e de altos cargos públicos*];
- Idem: no n.º 3 consta que a Entidade “instaurará” (quando essa competência cabe ao MP, art. 105.º-B, n.º 2) em “processo especial” quando no aludido artigo 105.º-B, n.º 2, se refere “nos termos do CPC”);
- Pg. 21: art. 13.º, n.º 1, as infracções têm um elemento subjectivo, deverão ser “culposas”?
- Idem: n.º 2, simples infracção é punida, ou terá de ser “culposa” ? a sanção é de inibição por 3 anos (fixo), ou deverá ser previsto um período de 1 a 3 anos, em função da “culpa” e da gravidade da infracção?
- Idem: há prazo para propor as acções ? São instauradas com base em certidão do incumprimento ?;
- Idem: o artigo 1.º menciona “organização e funcionamento”, poderia ainda referir “competência” (v. capítulo III);
- Pg. 25: no artigo 8.º, n.º 1, al. b), em vez de solicitar a clarificação por dúvidas, sugerimos a fórmula mais ampla de “solicitar esclarecimentos ao declarante (e



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

não ao “depositário”) em matérias respeitantes ao dever de declarar e ao conteúdo da respectiva declaração” (assim estará em harmonia com o artigo 15.º, n.º 2, do Estatuto da Entidade);

- Idem: no final na alínea f) a referência ao Ministério Público será lapso de escrita;
- Idem: não é fácil descortinar a finalidade da participação ao MP prevista no n.º 2, pois não parece estar instituída sanção para a “falta” ou “insuficiente” esclarecimento;
- Pg. 26: no artigo 10º, não se vislumbra bem quem serão as entidades sujeitas aos poderes de controlo e fiscalização da nova Entidade: os declarantes?
- Pg. 28: Bastará solicitar senha electrónica ou será conveniente criar um mecanismo de assinatura electrónica para garantir a fidedignidade da declaração ?
- Idem: o artigo 16.º tem em vista uma base de dados em sentido próprio (colecção, tratamento e relacionamento de dados) ou apenas uma repositório electrónico de dados, que permita a consulta pública com base em certos parâmetros ?
- Idem: Conviria remeter para um diploma de regulamentação a definição da função e objectivos, estrutura, criação, gestão, acesso, etc., dessa base ou repositório de dados ?

\*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Feita a apreciação do Projecto de Lei, tanto na generalidade como na especialidade) na óptica da Procuradoria-Geral da República e do Ministério Público no Tribunal Constitucional, passa-se seguidamente à análise do mesmo, na especialidade, numa perspectiva mais distanciada e de natureza predominantemente técnico-jurídica, utilizando o critério da apreciação diploma a diploma.

### **III – APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE**

#### **1. REGIME JURÍDICO DE TRANSPARÊNCIA DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS**

Iniciando o nosso périplo pelo regime jurídico de transparência dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, verifica-se que o mesmo pretende integrar, em regime conjunto, as previsões da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, que prevê o regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, relativa ao controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, mas em diferentes contornos, destacando-se a criação de uma entidade própria para a análise, fiscalização e guarda de declarações de rendimentos, património e interesses, retirando-se competências nesta sede ao Tribunal Constitucional e à Procuradoria-Geral da República.

O art.º 1.º enuncia o seu âmbito de aplicação no domínio do exercício de funções daqueles titulares e no controlo dos seus interesses e riqueza.

O art.º 2.º, sob a epígrafe “Titulares de cargos políticos”, define, em seguida, no seu n.º 1, a identidade de “titulares de órgãos de soberania”, claramente confundindo conceitos.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Pelo que se sugere que o proémio do n.º 1 passe a ter a redacção *“Para efeitos da presente lei são titulares de cargos políticos:”*.

Analisado o n.º 1, verifica-se uma semiadesão à tipologia prevista no art.º 3.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, com as alterações ora igualmente propostas neste mesmo projecto de lei, mas com as seguintes diferenças:

- Apenas se consideram como titulares de cargos políticos os membros de órgãos executivos das autarquias locais e das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais;

- As referências às autarquias locais e às Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais aparecem em alíneas distintas, não se percebendo a diferença relativamente ao proposto, neste mesmo projecto, na alteração ao art.º 3.º da Lei n.º 34/87, em que são consideradas na mesma alínea normativa;

- São ainda considerados como titulares de cargos políticos os “membros dos órgãos constitucionais”.

O n.º 2 do art.º 2.º estabelece que, para efeitos do art.º 8.º (Declaração de rendimentos, património e interesses) são equiparados a titulares de cargos políticos os “membros dos órgãos permanentes de direcção nacional e das Regiões Autónomas dos partidos políticos, com funções executivas” e os “candidatos a Presidente da República”.

**Esta equiparação não se afigura, em termos práticos, fazer muito sentido.**

De facto, tendo em conta as finalidades pretendidas com a legislação vigente, não se depreende o alcance de se pretender obter declarações de interesses de pessoas ligadas a partidos que podem não possuir qualquer assento parlamentar ou qualquer interferência directa na vida política governamental, parlamentar ou autárquica.

Igualmente não se percebe a sua extensão aos candidatos a Presidentes da República, na medida em que os mesmos poderão não vir a ocupar qualquer cargo político, caso em que, em termos práticos, será irrelevante a declaração que venham a apresentar no momento da sua candidatura. Por outro lado, o prazo previsto no n.º 2 do art.º 8.º, do Regime Jurídico em análise, para apresentação da declaração de interesses – 60



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

dias –, será incompatível com o prazo de 30 dias previsto no D.L. n.º 319-A/76, de 3 de Maio, para a apresentação da candidatura, podendo conduzir a situações em que o candidato seja obrigado a apresentar declaração de interesses quando já tenha perdido as eleições, ou seja, quando já se sabe que não irá desempenhar (em princípio) qualquer cargo político, designadamente o de Presidente da República.

**Entende-se, nessa medida, que a proposta de redacção do n.º 2 do art.º 2.º deverá ser integralmente eliminada.**

O art.º 3.º estabelece a definição de titulares de altos cargos públicos para os efeitos do presente Regime.

Existe uma equivalência relativamente à definição de titulares de altos cargos públicos estabelecida no art.º 3.º-A da Lei n.º 34/87, embora com redacção diversa; sugere-se, neste âmbito, que por uma questão de coerência e uniformidade normativa se mantenha a redacção descritiva prevista nas diversas alíneas do art.º 3.º-A da Lei n.º 34/87.

Relativamente ao aludido art.º 3.º-A, ainda se mostram adicionados os membros dos gabinetes dos titulares de cargos políticos, em função da alteração que igualmente se propõe à redacção daquela norma neste projecto de lei.

Sublinhe-se, contudo, que a extensão de ambos os regimes jurídicos é diversa. A título exemplificativo, aos membros dos órgãos constitucionais, como o Procurador-Geral da República, e aos membros dos respectivos gabinetes, não será aplicável o disposto na Lei n.º 34/87, mas já será aplicável o Regime Jurídico de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos em função do disposto no art.º 2.º, n.º 1, al. j), e no art.º 3.º, n.º 1, al. g), deste Regime.

Esta discrepância origina, em consequência, a inaplicabilidade do disposto na Lei n.º 34/87 aos membros dos órgãos constitucionais e aos membros dos respectivos gabinetes, com consequências específicas no que toca à responsabilidade criminal que o legislador pretende introduzir neste domínio com a criação de novos tipos criminais na Lei n.º 34/87 por referência ao desrespeito de cumprimento de obrigações legais previstas no Regime Jurídico ora proposto.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sobre esta temática incidiremos mais profundamente quando analisarmos os novos tipos criminais propostos no âmbito da Lei n.º 34/87.

Cumpra ainda efectuar uma chamada de atenção à al. f) do n.º 1, na medida em que não se mostra esclarecido se a equiparação aos titulares de cargos de direcção superior do 1.º grau releva apenas nos casos em que a lei expressamente prevê tal equiparação ou abrange também os casos em que, não havendo lei expressa, o conteúdo material das funções é de direcção de um serviço ou organismo.

Ainda em consonância com a proposta de alteração ao art.º 3.º-A, da Lei n.º 34/87, é estabelecido no n.º 2 do art.º 3.º que *“os consultores, representantes e peritos que intervenham em processos de alienação ou concessão de património público em representação dos interesses do Estado ou de qualquer pessoa colectiva pública e por estes designados, são equiparados a titulares de altos cargos políticos, devendo os mesmos, quando intervenham como sócios ou a qualquer título funcionários de empresas ou sociedades de advogados, ser devidamente identificados pela entidade contratada”*.

No caso, existe uma divergência com a proposta alteração na al. h) do art.º 3.º -A da Lei n.º 4/83, na medida em que se referem “representantes”(não se percebe do quê). Por outro lado, ainda se referem “funcionários de empresas e sociedades de advogados”, afigurando-se que a expressão “empresas e” certamente constará ali por lapso, tendo em conta o sentido que se lhe pretende atribuir (ou seja, de inclusão numa sociedade).

Em seguida o projecto do Regime Jurídico passa para o Capítulo II, sob a epígrafe “Regime de exercício de funções, incompatibilidades e impedimentos”.

Curiosamente, o projecto do Regime Jurídico não possui qualquer referência à existência de um Capítulo I...



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art.º 4.º estabelece uma regra de exclusividade do exercício de funções dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, estabelecendo um quadro de excepções.

Afigura-se que o n.º 1 não deveria elencar o conjunto de diplomas legais que podem conter excepções, antes deixando uma referência aberta, nomeadamente, e a título exemplificativo, com a utilização da expressão “*sem prejuízo do disposto em legislação especial*”, de forma a poder abranger todas as referências normativas que possam existir neste âmbito. Esta modificação salvaguardaria a situação de integração geral, neste Regime Jurídico, dos membros dos órgãos constitucionais e dos membros dos respectivos Gabinetes, que podem igualmente possuir um Estatuto próprio que não se encontra expressamente referido, sem que exista qualquer motivo que implique a revogação tácita das regras especiais que ali se encontrem previstas.

O art.º 5.º prevê o regime aplicável após a cessação de funções dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, estabelecendo que não podem exercer, pelo período de 6 anos contado da data da cessação das respectivas funções, cargos em entidades privadas que prossigam actividades no sector de actividade onde tenham exercido responsabilidades públicas, exceptuando-se, o regresso à empresa ou actividade exercida à data da investidura no cargo.

O art.º 6.º prevê um conjunto de impedimentos especiais, destacando-se, no seu n.º 5, o estabelecimento do vício de nulidade dos actos administrativos que sejam praticados em violação do disposto no artigo.

O art.º 7.º prevê impedimentos aplicáveis a sociedades, não nos merecendo qualquer reparo específico.

Em seguida, é introduzido o capítulo III, sob a epígrafe “*Controlo de interesses e de riqueza*”.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art.º 8.º reporta-se à declaração de rendimentos, património e interesses, estabelecendo no seu n.º 1 que *“os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos depositam na Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, órgão criado junto do Tribunal Constitucional a sua declaração de rendimentos, património e interesses, nos termos da presente regime jurídico”*.

Vinculando o dever geral existente, até em consonância com a redacção do n.º 4 deste artigo, aglutinando o conteúdo do n.º 2 que apenas contém o prazo de apresentação da declaração, e retirando da norma um conceito de localização que nada acrescenta ao seu conteúdo, sugere-se a seguinte redacção para a mesma:

*“Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos devem apresentar, no prazo de 60 dias após o início do exercício das respectivas funções, declaração de rendimentos, património e interesses na Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos”*.

Passando o n.º 3 a n.º 2, verifica-se que a sua redacção igualmente não é coerente com a demais redacção legal, desconhecendo-se a motivação para a referência a *“autoridade competente para o depósito das declarações”* em substituição da *“Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos”*, sugerindo-se, em consonância, a seguinte redacção alternativa:

*“Os serviços das entidades em que se integrem os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos comunicarão à Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos a data do início e da cessação de funções.”*

O n.º 4 (que, seguindo a nossa sugestão, passaria a n.º 3), suscita-nos apenas a questão relacionada com o período temporal de 6 anos, que se entende que aqui esteja mencionado por referência ao período temporal referido no art.º 5.º.





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No que toca ao n.º 5 (que, seguindo a nossa sugestão, passaria a n.º 4), afigura-se que a sua redacção se deve adequar aos conteúdos utilizados no demais ordenamento jurídico vigente, afirmando o conteúdo do art.º 9.º pela positiva. Contudo, do seu conteúdo, e do seu confronto com o art.º 10.º, não resulta claro de que forma se deverá proceder à publicação de tais elementos, ou seja, se deverá o órgão executivo da autarquia local proceder à publicação ou a que entidade deverá remetê-lo para a sua publicação (Tribunal Constitucional ou Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos). Assim, pugna-se pela criação de um número específico no art.º 10.º relativa à publicação destes elementos, sugerindo-se que a presente norma tenha a seguinte redacção:

*“Exceptuam-se do cumprimento do disposto no n.º 1 os membros de órgãos executivos das autarquias locais que não exerçam o mandato em regime de permanência, os quais devem apresentar no respectivo órgão executivo declaração onde constem os elementos previstos nas alíneas d), e), f), h), e i) do n.º 1 do artigo 9.º.”*

O art.º 9.º reporta-se à descrição do conteúdo da declaração de rendimentos, património e interesses, não nos merecendo, à partida, reparo. Contudo, tendo em conta que poderão constar outras formas de disponibilidade de bens e quantias, nomeadamente ao nível de autorizações de movimentos, faria sentido incluir no n.º 2 uma referência à descrição das autorizações que o declarante possua para movimentar contas bancárias e aplicações financeiras.

Pese embora a sua aproximação, em termos de redacção, ao art.º 6.º da Lei n.º 4/83, o art.º 10.º, relativo à publicidade das declarações, revela uma grande confusão de conceitos na sua redacção, necessitando, no seu todo, de uma profunda aclaração. Assim, e como já afirmámos, impõe-se uma referência expressa à situação das declarações entregues nos termos do n.º 5 do art.º 8.º, designadamente no que toca à sua tramitação para publicação após a sua entrega nos órgãos executivos das autarquias locais.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A previsão de publicidade e liberdade de divulgação prevista nos n.ºs 1 e 2 são redundantes face à obrigatoriedade de divulgação pública a que alude o n.º 3.

Por outro lado, mostra-se claramente delimitativo dos direitos do visado a taxatividade do conceito de *“motivo relevante”*, como único fundamento para a apresentação de oposição, em função de *“interesses de terceiros”*, afigurando-se aconselhável a sua integração numa cláusula exemplificativa, que possa permitir à Entidade de Transparência (ou ao Tribunal Constitucional) uma melhor aplicação do conceito de *“motivo relevante”* em face do caso concreto.

O n.º 5 é redundante na medida em que a legitimidade do titular do cargo para a apresentação de oposição já resulta do n.º 4.

A redacção do n.º 6 carece de ser aperfeiçoada, tanto mais que existe uma contradição com o teor do n.º 3 no que toca à definição da autoridade competente para a tramitação e decisão do incidente de oposição à publicidade da declaração, resultando das alterações propostas à Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (designadamente do art.º 105.º-A), que a autoridade competente será o Tribunal Constitucional.

No que toca ao n.º 7, pese embora a redacção seja idêntica à que já consta no art.º 6.º da Lei n.º 4/83, parece-nos que se está a perder uma oportunidade de aperfeiçoamento da norma legal. De facto, a punição pela prática de crime de violação de reserva da vida privada deverá resultar do directo preenchimento do próprio tipo previsto no art.º 192.º (e que no caso poderá passar pelo enquadramento na al. d) do n.º 1, com a cláusula de salvaguarda de exclusão da ilicitude prevista no n.º 2); por outro lado, é igualmente efetuada uma remissão para um artigo do Código Penal – o art.º 193.º-, o qual já se encontrará, em princípio, tacitamente revogado desde o ano de 1998 (vide, a este propósito, o artigo escrito por Damião da Cunha em Comentário



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conimbricense do Código Penal, Parte Especial, Tomo I, 2.ª ed., pág. 1068 e ss., Coimbra Editora).

Pugna-se, nessa medida, que eventuais violações sejam directamente enquadradas pela lei penal, sem qualquer referência específica na presente lei, o que poderá até inclusive motivar punição mais gravosa quando a divulgação da declaração seja efectuada por funcionário, nos termos do art.º 383.º do Código Penal (punição com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa).

Face ao exposto, sugere-se a seguinte redacção para este artigo:

*“1 - As declarações a que se referem os n.ºs 1 e 5 (por referência à numeração do projecto) do art.º 8.º são publicadas no sítio electrónico do Tribunal Constitucional e no sítio electrónico da entidade onde o titular de cargo político ou alto cargo público exerce funções.*

*2. – As declarações a que se referem os n.ºs 1 e 5 (por referência à numeração do projecto) do art.º 8.º ficarão depositadas na Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, a qual as disponibilizará para consulta a qualquer pessoa que o solicitar.*

*3. - Com fundamento em motivo relevante, nomeadamente interesses de terceiros, o titular do cargo pode, a qualquer momento, opor-se à publicação ou à disponibilização, total ou parcial, a que aludem os números anteriores.*

*4. O processo de oposição a que alude o número anterior é deduzido perante o Tribunal Constitucional, a quem incumbirá proferir decisão final.*

*5. A publicação ou disponibilização de declaração de rendimentos, património e interesses sobre a qual recaiu oposição é suspensa até decisão final do respectivo processo.”.*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Seguidamente, surge o Capítulo IV, sob a epígrafe “Fiscalização e regime sancionatório”.

No art.º 11.º, referem-se as competências da Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos no domínio do Regime Jurídico em análise.

No n.º 1, mais uma vez se faz alusão, escusadamente, ao “órgão criado junto do Tribunal Constitucional”.

Por outro lado, atribui-se-lhe a competência para a “divulgação”, quando no art.º 10.º é referido que tal incumbência pertence ao Tribunal Constitucional. Nessa medida, a Entidade de Transparência apenas possuirá competência para a disponibilização de consulta das declarações, que não possui o significado de divulgação.

Igualmente nada é referido no que toca às declarações previstas no n.º 5 do art.º 8.º.

Assim, sugere-se que o n.º 1 do art.º 11.º tenha a seguinte redacção:

*“Compete à Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos proceder à recepção, organização, análise, fiscalização e guarda das declarações dos titulares de cargos previstas nos n.ºs 1 e 5 do artigo 8.º.”* (saliente-se que a expressão “depósito” possui um sentido jurídico que não corresponde à acção que se pretende descrever neste caso, implicando, nomeadamente, a devolução posterior da coisa ou documento ao seu dono).

Afigura-se que o n.º 2 carece igualmente de aperfeiçoamento na sua redacção, até para uma melhor articulação com parte do n.º 3, sugerindo-se a sua alteração nos seguintes termos:

*“A Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos procede à apreciação da regularidade formal das declarações de rendimentos,*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*património e interesses, podendo solicitar ao seu apresentante o aperfeiçoamento ou a clarificação do respectivo conteúdo.”.*

O n.º 3 do art.º 11.º deverá, a nosso ver, ser suprimido, na medida em que a previsão respeitante à inobservância do prazo de entrega já se encontrará devidamente preenchida pelo disposto no art.º 12.º, sendo que a legitimidade para a instauração de processo especial de perda de mandado ou de destituição judicial (e as concretas situações em que a Entidade de Transparência poderá assim actuar) deverá ser estabelecida em norma própria dos respectivos Estatutos, ou da lei a que respeitar a previsão dos respectivos trâmites processuais (no caso, a Lei n.º 28/82).

Sem prejuízo de tal posição, refira-se ainda que consta no n.º 3 que a Entidade “instaurará”, quando essa competência caberá ao Ministério Público nos termos do proposto art.º 105.º-B, n.º 2, da Lei 28/82; e instaurará em “processo especial”, quando no aludido artigo 105.º-B, n.º 2, se refere “nos termos do Código de Processo Civil.

No art.º 12.º prevê-se regras relacionadas com o incumprimento da obrigação de entrega da declaração de rendimentos, património e interesses.

Afigura-se que a redacção da norma carece de aperfeiçoamento.

De facto, não se distingue, em termos de punição contra-ordenacional, a apresentação intempestiva dentro do prazo de 30 dias referido no n.º 3, previamente a este ou posterior a este; no que toca ao disposto no n.º 3, cujo desrespeito poderá motivar as sanções previstas no art.º 13.º, n.º 1, não se percebe ainda o motivo da notificação para entrega apenas ter lugar relativamente à declaração inicial e não também às suas alterações; por fim, no n.º 2 apenas é estabelecida a competência da Entidade de Transparência para a decisão de aplicação de coima, mas não para a tramitação do processo contra-ordenacional, deixando ao cuidado do intérprete a presunção de que igualmente incumbirá àquela entidade tal tramitação.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sublinhe-se ainda que a punição pelo desrespeito do n.º 3 do art.º 12.º poderá motivar outro tipo de sanção, nos termos do art.º 13.º, n.º 1, para cuja tramitação será competente o Tribunal Constitucional (art.º 13.º, n.º 3), pelo que teríamos dois processos sobre o mesmo objecto que podem concluir de forma diversa.

Afigura-se, nessa perspectiva, conveniente uniformizar o procedimento de forma a unicamente existir um único processo, tramitado pela mesma entidade, e com uma única decisão.

Relativamente às consequências da falta de apresentação, tomaremos posição sobre a mesma no âmbito da introdução do art.º 27.º-A à Lei n.º 34/87.

No art.º 13.º, estabelece-se um regime sancionatório em função da infracção de normas do Regime Jurídico em apreciação.

No que toca à punição pela violação do disposto no n.º 3 do art.º 12.º, deixam-se aqui as reticências já levantadas aquando da sua apreciação no local próprio e a necessidade do seu aperfeiçoamento.

O n.º 2 revela-se inútil na medida em que o seu conteúdo já estará abrangido pelas alíneas do n.º 1, nada adicionando, em termos de regime de punição, às mesmas.

Relativamente ao n.º 3, remetemos para as considerações já proferidas no âmbito do art.º 12.º.

## **2. DO ESTATUTO DA ENTIDADE DE TRANSPARÊNCIA DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS**

O Capítulo I reporta-se à natureza, regime e sede.

O art.º 1.º reporta-se ao objecto do diploma.

O art.º 2.º estabelece a natureza da Entidade de Transparência.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art.º 3.º define o local da sede, afigurando-se dispensável na norma a referência final à possibilidade de funcionamento em instalações do Tribunal Constitucional.

O Capítulo II reporta-se à composição da Entidade de Transparência e ao estatuto dos seus membros.

Estabelece-se, no art.º 4.º, que a Entidade de Transparência é composta por um presidente e dois vogais, devendo pelo menos um dos seus membros ser revisor oficial de contas. A sua nomeação é efetuada por quatro anos e é renovável por igual período, cessando funções com a tomada de posse do membro designado para ocupar o respectivo lugar.

O art.º 5.º estabelece o modo de designação dos membros, através de elaboração de lista da iniciativa do Presidente do Tribunal Constitucional, a qual posteriormente é votada em plenário, devendo recolher uma maioria qualificada de 8 votos.

Parece-nos que a redação deste artigo carece de ser melhor ponderada, na medida em que não salvaguarda as situações de necessidade de nomeação individual (p.e., por morte ou incapacidade de um elemento), nem afasta a possibilidade do Presidente do Tribunal Constitucional submeter a mesma lista a votação o número de vezes que o entender, sem consequências formais. Igualmente não se compreende a motivação da exigência de maioria qualificada de oito votos (face ao quadro de 13 juízes, constituiria a necessidade de obtenção de maioria simples +1).

No art.º 6.º mostra-se previsto o regime de incompatibilidades dos membros da Entidade de Transparência.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art.º 7.º fixa o estatuto dos membros da Entidade, nomeadamente o seu estatuto remuneratório e os efeitos do exercício do cargo relativamente às anteriores funções.

Cumprе destacar, neste âmbito, o n.º 10, o qual refere que *“Por actos praticados no exercício das suas funções, os membros da Entidade são disciplinarmente responsáveis perante o Tribunal Constitucional, devendo a instrução do processo ser realizada pelo secretário-geral e incumbindo a decisão final ao Presidente, com recurso para o plenário, que julga definitivamente”*.

Ou seja, o Presidente do Tribunal Constitucional, que tem o poder de iniciativa de escolha dos membros da Entidade de Transparência, terá igualmente o poder decisório disciplinar sobre os mesmos...

Neste caso, para salvaguarda da pretendida transparência, mostra-se aconselhável que a decisão final seja atribuída a Secção do Tribunal Constitucional, com recurso para o Plenário.

Surge, em seguida, o Capítulo III, que estabelece as competências da Entidade da Transparência, as quais são desde logo enunciados no art.º 8.º.

Na al. a) do n.º 1 cumpre desde logo destacar que o legislador, certamente por lapso, trocou o nome à declaração, intitulando a declaração de rendimentos, património e interesses de *“declarações de interesses, de rendimento e de património”*.

Aplicando-se, no seu n.º 1, no tocante às als. a), b) e c), as devidas adaptações de redacção no seguimento das nossas sugestões no domínio do Regime Jurídico de Transparência, (e tendo em conta que a redacção da al. b) deverá ser sempre harmonizada com o conteúdo do disposto no n.º 2 do art.º 15.º do Estatuto), cumpre efectuar chamadas de atenção para o que dispõem as als. d) e f).

Assim, na al. d) refere-se ser competência da Entidade de Transparência *“Organizar e publicitar através do seu sítio electrónico as declarações de interesses, de rendimento e de património dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”*. O que é





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

claramente contraditório com a proposta do art.º 10.º, n.º 3, do Regime Jurídico de Transparência, que remete tal publicação para o sítio electrónico do Tribunal Constitucional.

Na al. f), refere-se que a Entidade de Transparência deve *“Participar ao Ministério Público as suspeitas da prática de infracções penais previstas no Regime jurídico das declarações de interesses, de rendimento e de património dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos ao Ministério Público”*, e estando em causa unicamente o n.º 7 do art.º 10.º do Regime Jurídico de Transparência, sobre o qual já nos pronunciamos no local próprio, cumpre esclarecer que a obrigação de participação resulta dos termos gerais do art.º 242.º, n.º 1, al. b), do Código de Processo Penal, e relativamente à prática de qualquer tipo de crime.

Ou seja, não estará em causa uma atribuição específica da Entidade de Transparência, mas um dever geral dos seus membros.

Verifica-se ainda um lapso de escrita na medida em que se repete, involuntariamente, a expressão “Ministério Público” na alínea.

Relativamente ao n.º 2, não se compreende o seu posicionamento neste Estatuto e, expressamente, nesta norma, dado não estar em causa qualquer competência específica da Entidade de Transparência, representando apenas um dever de comunicação que deveria constar, em segmento da respectiva norma, como n.º 3 do art.º 11.º do Regime Jurídico da Transparência, embora com redacção aperfeiçoada (nomeadamente, e como sugestão, nos seguintes termos: *“Se, notificado para aperfeiçoar ou clarificar o conteúdo da declaração de rendimento, património e interesses, o apresentante nada fizer ou juntar elementos que sejam considerados insuficientes pela Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, esta procederá à comunicação do ocorrido ao Ministério Público junto do Tribunal Constitucional.”*).



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art.º 9.º estabelece a possibilidade de criação de regulamento interno.

O art.º 10.º consagra a possibilidade da Entidade poder emitir recomendações genéricas dirigidas a uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo e fiscalização. Não se compreende que entidades poderão ser estas, sendo certo que, a tratar-se dos declarantes, deveria efectuar-se essa menção expressa.

Surge, em seguida, o Capítulo IV, sob a epígrafe “Organização e Funcionamento”.

No art.º 11.º estabelece-se a regra da deliberação interna por maioria simples.

O art.º 12.º consagra a forma de funcionamento da Entidade, nomeadamente no que toca aos seus encargos, ao apoio administrativo e à requisição de técnicos.

O art.º 13.º estabelece um dever de sigilo para os membros da Entidade, o pessoal que nela exerça funções, bem como os seus colaboradores eventuais ou permanentes, relativamente a factos cujo conhecimento lhes advenha exclusivamente pelo exercício das suas funções, e que não possam ser divulgados, nos termos da lei.

Já no âmbito do Capítulo V, que tem como epígrafe “Deveres para com a Entidade e o Tribunal Constitucional”, mostram-se consagrados, no art.º 14.º, o dever de colaboração geral de quaisquer entidades para com a Entidade de Transparência, e no art.º 15.º o dever de comunicação de dados (entendam-se as declarações de rendimento, património e interesses), aí se estabelecendo a forma de comunicação da declaração.

Surge, neste âmbito, uma clara **confusão** entre o Tribunal Constitucional e a Entidade de Transparência, sugerindo-se que o legislador clarifique, em termos legislativos



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

uniformes, o local onde devem ser apresentadas. No caso do n.º 1, é referido o Tribunal Constitucional, em sentido contrário ao disposto no n.º 1 do art.º 8.º do Regime Jurídico de Transparência, que refere que tal apresentação (o legislador utiliza novamente a expressão “depósito”, sobre cuja utilização imprópria já nos pronunciámos) deve ter lugar na Entidade de Transparência.

Igualmente não faz sentido que, nos termos do n.º 3 do art.º 15.º, sendo os elementos solicitados pelo Tribunal Constitucional, devam os mesmos serem remetidos pelo apresentante para o sítio electrónico da Entidade de Transparência, numa promiscuidade sem sentido entre órgãos independentes e distintos, como refere o regime jurídico ora em análise.

Refira-se ainda que a comunicação electrónica de dados a que alude o art.º 15.º deverá, necessariamente, carecer de regulamentação (p.e., para se estabelecer o modelo de declaração, modo de preenchimento e tratamento dos campos, definição de senhas de acesso e assinatura digital, etc.).

Surge, após, o Capítulo VI, o qual tem como epígrafe “Controlo das declarações”.

No art.º 16.º prevê-se a criação de uma base de dados informatizada das declarações previstas no Regime jurídico de transparência dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e a sua sujeição às regras gerais de protecção de dados pessoais (estando sempre em causa dados nominativos por estarem em causa dados pessoais de pessoas identificadas, crê-se que a distinção operada no n.º 2 é redundante).

Faria todo o sentido a remissão para um diploma de regulamentação no que toca à definição da estrutura de funcionamento, gestão e acesso da base de dados ora prevista.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art.º 17.º estabelece os termos em que se disponibiliza a consulta pública e a emissão de certidões.

Destaca-se no n.º 3 a utilização indevida de advérbio “devidamente”, na medida em que a relevância assenta na existência de fundamento no requerimento apresentado; bem como a falta de determinação da entidade competente para a decisão sobre o requerimento apresentado – a Entidade de Transparência ou o seu Presidente.

No art.º 18.º, prevê-se a publicitação de informação sobre os seus membros e a legislação aplicável no sítio electrónico do Tribunal Constitucional, bem como das declarações de interesses, de rendimento e de património dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos na parte cuja divulgação não esteja limitada por decisão do Tribunal Constitucional.

Mais uma vez, surge clara confusão entre a Entidade de Transparência e o Tribunal Constitucional, nomeadamente na utilização de sítios electrónicos, já patente noutras normas.

O n.º 3 representa uma repetição do que já dispõe o n.º 6 do art.º 10.º do Regime Jurídico de Transparência, aconselhando-se a sua adaptação tendo em conta a finalidade pretendida – não o estabelecimento de regras de tramitação processual, mas de publicidade -, sugerindo-se a sua alteração nos termos já decorrentes da nossa proposta de alteração ao aludido art.º 10.º - *“A publicação de declaração de rendimentos, património e interesses sobre a qual recaiu oposição é suspensa até decisão final do respectivo processo.”*.

O art.º 19.º prevê o âmbito de recurso das decisões da Entidade, estabelecendo que dos seus actos cabe recurso para o plenário do Tribunal Constitucional, com excepção daqueles que se traduzam em emissão de recomendações ou que se destinem apenas a instruir ou a preparar decisões do Tribunal Constitucional, com ressalva daqueles que afectem direitos e interesses legalmente protegidos.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Já no domínio do Capítulo VII, com a epígrafe “Sanções”, surge o art.º 20.º, que refere que *“A Entidade é competente para aplicar as sanções contra-ordenacionais previstas no Regime jurídico de transparência dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.”*

Esta norma claramente conflitua com a proposta no n.º 3 do art.º 13.º do Regime Jurídico de Transparência, uma vez que as sanções aí previstas decorrem, necessariamente, da condenação em processo contra-ordenacional. Remete-se, neste âmbito, para o que dissemos a este propósito nos art.ºs 12.º e 13.º no que toca à competência para a tramitação e decisão do processo contra-ordenacional.

### **3. Das alterações legislativas propostas à Lei n.º34/87, de 16 de Julho**

São propostas alterações aos art.ºs 3.º e 3.º-A, sendo ainda proposto o aditamento de quatro novos artigos, os art.ºs 27.º-A, 27.º-B, 27.º-C e 31.º-A.

Na al. i) do art.º 3.º é aditado, como cargo político, ao de membro de órgão representativo de autarquia local, o de membro de órgão de Comunidade Intermunicipal e de Área Metropolitana.

Como resulta do conteúdo da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais), os membros de órgãos de Comunidade Intermunicipal e de Área Metropolitana (com exceção do Conselho Metropolitano) podem não possuir, simultaneamente, a qualidade de membro de órgão representativo de autarquia local. Existirá, nessa medida, um *“quid”* relativamente à legislação vigente.

Sublinhe-se que ainda se mantém a referência à al. j) que menciona os **“Governadores civis”**, os quais, por razões óbvias, já ali não deveriam constar.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

São aditadas duas novas alíneas ao art.º 3.º-A, passando a considerar-se como titulares de altos cargos públicos, para o efeito da aplicação da lei em apreço, os membros dos gabinetes dos titulares de cargos políticos, e os consultores e peritos que intervenham em processos de alienação ou concessão de património público em representação dos interesses do Estado e por este designados.

Trata-se de opções do legislador sobre as quais não se afigura incidir qualquer factor negativo.

É introduzido o art.º 27.º-A, no qual se estabelece que *“o titular de cargo político ou de alto cargo público que durante o período do exercício de funções públicas ou nos 6 anos seguintes à cessação dessas funções, depois de notificado pela entidade competente, omitir a entrega declaração de interesses, rendimento e património a cuja entrega esteja legalmente obrigado para o efeito é punido com pena de prisão até 3 anos”*.

Verifica-se a ocorrência de um lapso ortográfico no segmento “entrega declaração de interesses”, querendo certamente se escrever “entrega de declaração de interesses”.

Como já se referiu anteriormente, existe uma discrepância entre o Regime Jurídico de Transparência e a Lei n.º 34/87 que origina a inaplicabilidade do disposto na Lei n.º 34/87 (relembre-se que a delimitação subjectiva das leis em apreço encontra-se expressamente prevista por referência à aplicação dos respectivos diplomas legais) aos membros dos órgãos constitucionais e aos membros dos respectivos gabinetes, com consequências específicas no que toca à exclusão de punição daqueles membros pela prática dos novos tipos criminais surgidos na Lei n.º 34/87 que estejam relacionados com a entrega da declaração de rendimentos, património e interesses exclusão de responsabilidade criminal que o legislador pretende introduzir neste domínio com a criação de novos tipos criminais.

Porque se tratam de infracções criminais directamente relacionadas com a violação de regras impostas no Regime Jurídico de Transparência, faria mais sentido que os novos tipos criminais ora introduzidos na Lei n.º 34/87 constassem directamente naquele



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Regime Jurídico, não só tendo em conta a qualidade dos agentes ali enunciados, de forma a abrangê-los na sua totalidade, como igualmente porque ali já se mostra consagrado um regime sancionatório, não se compreendendo a motivação para a exclusão dos tipos criminais na previsão daquele regime e a sua integração na Lei n.º 34/87.

No que toca à redacção normativa, verifica-se que, mais uma vez, o legislador tem problemas na definição do nome concreto da declaração (não coincide com a utilizada no Regime Jurídico de Transparência), e que a moldura penal abstracta pode revelar-se elevada e desproporcional face à previsão de outros tipos criminais previstos neste diploma (v.g. abuso de poder), sem pena alternativa de multa, dado que a modalidade de acção reside numa omissão da prática de um ato – entrega de declaração – cujas consequências para terceiros são inexistentes.

Ainda em termos práticos, não existe fundamento para estabelecer uma punição penal abstracta de prisão idêntica ao do crime de falsidade da declaração do n.º 1 do art.º 27.º-B ora igualmente introduzido, que exige uma acção suplementar do agente.

Entende-se ainda e, na sequência, que a omissão da prática do acto deve ser punida da mesma forma em todas as suas fases temporais, pela sua proporcionalidade, não existindo qualquer fundamento jurídico para a punição, com pena diversa e mais gravosa, (no caso, pena de prisão de 2 a 5 anos, ou seja, com aplicação obrigatória de pena de prisão), no que toca à ausência posterior da apresentação de uma declaração de alterações, independentemente do seu conteúdo.

Não faz igualmente qualquer sentido que, nos termos do n.º 5 do art.º 27.º-B, seja declarado perdido a favor do Estado o património que não for declarado em sede de declaração de alterações, uma vez que a prática do crime nada tem que ver com a licitude ou ilicitude da aquisição dos bens omissos, colocando inclusive sérios problemas na observância do princípio constitucional de proporcionalidade.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A redacção do art.º 27.º-C ora introduzida, consagra uma pena acessória (devendo, em consonância, referir-se na epígrafe “pena acessória”) de proibição do exercício de cargos políticos e altos cargos públicos para os agentes da prática de crimes previstos na Lei n.º 34/87, sugerindo-se, em conformidade com as normas legais vigentes neste domínio (nomeadamente o art.º 66.º do Código Penal), a seguinte redacção:

*“O titular de cargo político ou de alto cargo público que cometer crime previsto na presente lei é também proibido do exercício de cargos políticos e altos cargos públicos por um período de 2 a 5 anos”.*

O art.º 31.º-A vem ora estender, aos titulares de altos cargos públicos, os efeitos de penas aplicadas que já eram aplicadas a titulares de cargos políticos.

#### **4. Das alterações à Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro**

É aditado ao Capítulo III do Título III da Lei 28/82, de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 143/85, de 26 de Novembro, pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro, pela Lei nº 88/95, de 1 de Setembro, pela Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro e pela Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de Novembro, o Subcapítulo V-A composto pelos artigos 105.º-A, 105.º-B e 105.º-C, com a epígrafe “Processos relativos a declarações de titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos”.

Refira-se ainda que, na sequência, são revogados os Subcapítulos VI e VII do Capítulo III do Título III, compostos pelos artigos 106.º a 113.º da Lei 28/82, de 15 de Novembro, alusivos aos processos relativos a declarações de rendimentos e património dos titulares de cargos políticos e ao processo relativo a declarações de incompatibilidades e impedimentos de titulares de cargos políticos.





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ora, analisado o seu conteúdo, verifica-se que, na realidade, se está a substituir e a dar nova redacção ao subcapítulo VI e seus preceitos.

O art.º 105.º-A visa regular o processo de oposição à divulgação da declaração supra mencionada, verificando-se mais uma vez que a descrição nominativa desta não é idêntica ao do Regime Jurídico.

Neste âmbito, cumpre efectuar duas notas.

A primeira, relacionada com o conteúdo do n.º 4, o qual estabelece que *“É vedada a divulgação da declaração desde a invocação da oposição até ao trânsito em julgado do acórdão que sobre ela decida”*; faria mais sentido, em consonância com o proposto no n.º 6 do art.º 10.º do Regime Jurídico e no n.º 3 do art.º 18.º do Estatuto da Entidade, apresentar uma redacção uniforme e compatível com aquelas: *“A publicação de declaração de rendimentos, património e interesses sobre a qual recaiu oposição é suspensa até trânsito em julgado da decisão final do respectivo processo.”*

A segunda, com a sugestão de se prever uma norma de recurso do apresentante para o Plenário no caso de indeferimento do seu pedido, a fim de possibilitar a criação de uma uniformização de critérios de concessão ou recusa de publicidade no seio do Tribunal Constitucional.

O art.º 105.º-B, que prevê o processo para aplicação de sanções previstas no art.º 13.º do Regime Jurídico representa, claramente, o corolário da confusão normativa estabelecida nos artigos 12.º e 13.º do Regime Jurídico.

Só a título exemplificativo, sobre a infracção prevista no n.º 1 do art.º 12.º recaem dois processos para a aplicação de sanções, atento o disposto neste artigo e o previsto no n.º 2 do art.º 12.º do Regime Jurídico.

Se, relativamente às demais infracções previstas no art.º 13.º, os termos processuais ora estabelecidos parecem não levantar problemas (os problemas parecem existir no conteúdo das próprias punições previstas, como já vimos), parece claro que urge uma



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

clarificação legislativa da tramitação processual das infracções previstas no art.º 12.º do Regime Jurídico.

Sublinhe-se ainda não ser estabelecido qualquer prazo para a propositura de acções. Acrescente-se, no que toca ao n.º 5, que deveria ser igualmente ponderada a publicidade através de um registo público electrónico de decisões, nomeadamente das que decretam a inibição, a fim de possibilitar um melhor controlo público de futuras situações de incapacidade eleitoral passiva e de nomeação para cargos públicos

O art.º 105.º-C prevê o regime de recurso das decisões da Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, notando-se um lapso ortográfico nas duas últimas palavras do n.º 5.

\*

## V. CONCLUSÕES

Analisadas as diversas alterações propostas, cumpre destacar como positivas, e representativas de indubitável modernização e aperfeiçoamento da lei, as seguintes:

- a criação de uma declaração única, simplificando a obrigação do declarante e a tarefa de fiscalização, mais permitindo uma apreciação global da condição funcional e patrimonial dos declarantes;

- o alargamento do âmbito subjectivo da obrigação de declarar, de modo a abranger os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais e os membros dos gabinetes dos titulares de cargos políticos, bem como consultores, representantes e peritos;

- a pós-eficácia do dever de declarar, por 6 anos;



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- a comunicação electrónica de dados.

A proposta apresentada exigirá, ainda, um reforço dos recursos humanos e materiais do serviço de fiscalização.

Quanto ao modelo organizativo, assenta na criação de outra Entidade “independente” e que “coadjuva tecnicamente” o TC, à semelhança da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (que inspira o texto, por vezes com transcrição literal dos preceitos que lhe respeitam).

Porém, não haverá inteiro paralelismo de funções. No caso da ECFP esta regula e examina, nomeadamente segundo técnicas de auditoria financeira e contabilística, sistematicamente, toda uma actividade de realização de despesas, e contas respectivas, que é levada a cabo por entes colectivos. No caso vertente, o que se trata, antes, é de verificar a conformidade do conteúdo de declarações apresentadas pelos titulares em causa, sendo que só nos casos (em princípio contados) em que haja desconformidade que o justifique, haverá que fazer um exame mais aprofundado. Mas esse exame só poderá, relevantemente, ser feito em nome e por conta das autoridades judiciárias e segundo os critérios da lei e do processo penal (e da lei e do processo fiscal), não já por uma entidade “administrativa”, mesmo que integrada no TC, pois este nos termos da Constituição tem por função administrar a justiça constitucional, o que notoriamente não é o caso.

No que toca especificamente à declaração de rendimentos, património e interesses, o objecto de uma lei justa e eficaz será o de conseguir o cumprimento “em espécie” desta obrigação declarativa pública (entrega das declarações, de início, termo e actualização; preenchimento correcto, completo e exacto). De modo que a criação de mecanismos que adstringam ao cumprimento em tempo e em devidas condições seria vantajosa, com a previsão da precedência de uma notificação pessoal e um prazo para cumprir (eventualmente com sanções pecuniárias compulsórias ou mesmo a



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

suspensão do exercício de funções enquanto não fosse dado cumprimento à obrigação declarativa).

Além dos factores destacados, cumpre ainda sublinhar que a construção normativa apresenta sérias **deficiências e insuficiências**, patentes, aliás, logo nos primeiros três artigos do diploma preambular, onde se verifica a repetição de conceitos (p.e., vide art.º 1.º, n.º 1, e art.º 2.º), revelando necessidade de melhor reflexão na articulação entre as entidades, e entre estas e os particulares, bem como na agilização dos mecanismos que se pretendem ver previstos e na utilização de conceitos jurídicos.

Sublinhe-se, aliás, a ausência de quaisquer normas transitórias relativas aos mandatos ou funções em curso à data da entrada em vigor da lei nova, o que poderia gerar problemas de interpretação da obrigatoriedade do dever de declaração.

Por fim, há que salientar que, tendo em conta a natureza e a importância da Entidade da Transparência, não se depreende o motivo dos seus membros não serem incluídos na lista de cargos políticos ou equiparados ou altos cargos públicos, à semelhança do que se propõe no projecto de lei relativamente aos juízes do Tribunal Constitucional (enquanto “membros de um órgão constitucional”).

\* \* \*

São estes os comentários e sugestões que, no curto espaço de tempo para pronúncia, dada a actual fase do processo legislativo, o Conselho Superior do Ministério Público pode e entende produzir acerca do presente Projecto de Lei.

Lisboa, 5 de Março de 2015

