



Projeto de Lei n.º 874/XIV/2.^a

REFORÇA O DEVER DE TRANSPARÊNCIA QUE IMPENDE SOBRE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E DE ALTOS CARGOS PÚBLICOS (2.^a ALTERAÇÃO À LEI N.º 52/2019, DE 31 DE JULHO)

O enriquecimento não é nem deve ser, por si só, motivo de embaraço ou justificação, pelo que sempre será errada a lei que assente no pressuposto de que o enriquecimento, seja de quem for, é em si mesmo um facto censurável ou suspeito. Ainda assim, é inegável que o exercício de certos cargos expõe o seu titular a situações propícias a corrupção, em sentido lato, facto bem refletido no nosso ordenamento jurídico e expressamente reconhecido pela nossa jurisprudência constitucional.

Assim sendo, é fundamental que o exercício de cargos políticos ou de altos cargos públicos seja conformado por um especial dever de transparência, permitindo um controlo continuado e mais eficaz das situações de corrupção. No acórdão n.º 377/2015, o Tribunal Constitucional referia que “...não restarão dúvidas de que, por causa da especial posição que ocupam, sobre os titulares de cargos políticos recairá um dever geral de «transparência» quanto a formas de condução de vida pessoal ao qual não estará sujeito quem não detém quaisquer poderes de decisão pública. A legitimidade constitucional da imposição deste «dever de transparência», de incidência essencialmente patrimonial, a quem decide politicamente [publicamente], pode encontrar, sob o ponto de vista textual, fundamento bastante no já mencionado artigo 117.º, referente à «especialidade» do estatuto dos titulares de cargos. O seu fundamento axiológico geral, porém, encontrar-se-á porventura na formulação do seguinte princípio: se ao legislador incumbe evitar que a confiança - entendida como acima se entendeu, enquanto elemento ético que sustenta o Estado de direito democrático (cf., supra, ponto 13) - sofra erosão por causa da disseminação de práticas que se traduzam no aproveitamento privado de bens ou vantagens que a toda a comunidade pertenceria usar ou fruir, sobre quem dispõe de poderes de decisão - encontrando-se assim, pela natureza das coisas, em condições fácticas eventualmente favorecedoras da ocorrência daqueles atos ilícitos - deve pesar um especial ónus de «transparência» patrimonial, sem que com isso se deva entender que injustificadamente se invadem esferas reservadas de vida, própria ou de terceiros.”. A transparência que se

procura não é compatível com a existência de hiatos e “ângulos mortos” que impossibilitam ou dificultam os mecanismos de controlo da atuação dos titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos, pelo que o dever de transparência deve assentar em regras claras, que permitam garantir a necessária determinabilidade das normas quando se trate de punir criminalmente quem não cumpra aquele dever.

Pretende-se, assim, com o presente projeto de lei, robustecer o dever de transparência que impende sobre os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos. Com efeito, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, já prevê alguns mecanismos de salvaguarda da transparência. Todavia, parece possível e adequado proceder ao seu reforço e clarificação, quer ao nível dos deveres que impendem sobre os titulares de cargos abrangidos por aquele diploma, quer ao nível do regime sancionatório, em caso de violação daqueles deveres.

Um dos mecanismos previsto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, é a “declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos”, prevista atualmente nos seus artigos 13.º e 14.º. Desde logo, e em primeiro lugar, propõe-se que desta declaração passem a constar as vantagens patrimoniais futuras, de forma a que sejam obrigatoriamente declarados, por exemplo, a promessa de um cargo bem remunerado, de uma renda, do perdão (ou assunção) futuro de uma dívida – formas que pode assumir a criminalidade económico-financeira envolvendo titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos. Para esse efeito, propõe-se alterar a norma relativa ao conteúdo da declaração única, e bem assim o anexo da Lei nº 52/2019, de 31 de julho, criando uma nova rubrica para as referidas vantagens patrimoniais futuras, já que estas não se subsumem nem categoria de rendimento nem à de património. Propõe-se também, em segundo lugar, que a entrega desta declaração passe a ser anual durante o exercício de funções e até ao fim dos três anos seguintes ao termo do exercício de funções, e não apenas, como hoje sucede, em três momentos definidos (início das funções, termo das funções e três anos após o termo das funções). Com isto visa-se simplificar o dever que impende sobre os titulares de cargos abrangidos, deixando em contrapartida de se impor um dever de atualização em virtude de variações patrimoniais. A obrigação de atualização permanece apenas para os casos de factos ou circunstâncias supervenientes que possam acarretar incompatibilidades ou impedimentos, pois tais factos devem ser objeto de apreciação imediata, não se compadecendo com a espera até à declaração anual seguinte. Ao simplificar o mecanismo

de declaração em matéria de rendimentos e património evitam-se situações dúbias como aquelas que agora decorrem, por exemplo, do facto de o dever de comunicação depender de se apurar o montante exato das variações patrimoniais que ocorram num dado momento para depois o confrontar com o limiar de 50 salários mínimos consagrado na atual lei. Esta falta de clareza em torno da norma que tipifica o dever pode acarretar dificuldades em sede de processo penal, ao nível do preenchimento quer do tipo objetivo quer do tipo subjetivo de ilícito. Um regime de declaração anual simplifica a norma de dever, facilitando a prossecução penal em caso de infração. Propõe-se, porém, excetuar deste regime de declaração anual os magistrados judiciais e do Ministério Público, pois os magistrados de carreira exercem funções tendencialmente mais estáveis e prolongadas no tempo do que as dos restantes titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos. Finalmente, e em terceiro lugar, propõe-se que passe a impender sobre os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos o dever de indicar a origem das variações patrimoniais, assegurando, também aqui, total transparência, aspeto igualmente refletido nas alterações propostas ao anexo da Lei n.º 59/2019, de 31 de julho. A inexistência de limiares para este dever contribui para a clareza da norma e para a sua indispensável determinabilidade.

O presente Projeto de Lei pretende, ainda, clarificar o regime sancionatório, no que respeita à criminalização da não apresentação da supramencionada declaração única, ou, o que é inovador, da sua apresentação com incorreções. Nesta medida, propõe-se um afastamento do atual modelo assente na “desobediência qualificada”, colocando agora a tónica do dever legal de transparência o qual, pela sua relevância, assume por si só dignidade penal. Propõe-se manter intocada a pena prevista para a não apresentação de declaração, que já hoje pode ir até três anos de prisão. No entanto, propõe-se agora uma pena superior para a apresentação da declaração incorreta, já que se reconhece um maior desvalor à ocultação que ocorre por ação do que o imanente à que ocorre por omissão. Em pleno respeito pelo princípio da proporcionalidade e da necessidade de tutela penal, as normas sancionatórias que agora se propõem deixam de fora do quadro punitivo situações que, pela sua irrelevância prática, não carecem de tutela penal, como será o caso quando a omissão de entrega de declaração não configura verdadeira omissão mas antes um mero atraso inconsequente, ou quando há factos ou circunstâncias relativos a impedimentos ou incompatibilidades que não são comunicados mas que, a tê-lo sido, não teriam qualquer implicação prática concreta no desempenho da função pelo titular.

O regime que se propõe respeita todos os corolários do princípio da legalidade, nomeadamente a proibição da retroatividade. Com efeito, todos os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos devem ter um período razoável para exercerem a opção de não ficarem sujeitos ao dever de declaração anual que agora se propõe. Nessa medida, qualquer titular dos referidos cargos que entenda não querer suportar o ónus inerente ao dever de transparência na configuração que agora se propõe deve ter a possibilidade de, deixando de exercer o cargo, não ser abrangido pelas novas disposições, mais exigentes. Assim, o presente Projeto não abrangerá quem não se encontre em funções no final do ano de 2021. Salvaguarda-se também que quem já não se encontra em funções no final do presente ano de 2021, mas está ainda obrigado à apresentação de uma declaração três anos após o termo do exercício do cargo, não ficará sujeito às novas obrigações decorrentes das alterações agora propostas. Assim se respeita na íntegra a necessária certeza jurídica e o princípio da proibição da retroatividade.

O presente Projeto detém-se, ainda, numa questão eminentemente administrativa, mas da maior relevância prática, como seja o acesso às declarações dos titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos. O atual regime, até pela morosidade que se tem sentido em proceder à instalação da Entidade para a Transparência, criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, mas que, quase dois anos volvidos, continua a existir apenas no papel, transforma a consulta das declarações em formato de papel num privilégio apenas acessível a quem reside em Lisboa ou a ela se pode deslocar com o propósito de as consultar. O dever de transparência não deve ficar diminuído no seu alcance por dificuldades burocráticas, pelo que se propõe um modelo que permita a qualquer cidadão consultar a declaração em formato papel diretamente no órgão onde o titular exerça funções. Em paralelo, propõe-se o estabelecimento de um prazo para garantir o funcionamento da plataforma eletrónica para a entrega da declaração única, plataforma essa já prevista na lei desde julho de 2019, mas que ainda não foi criada.

Assim, ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e da alínea b) do n.º 1 do Regimento da Assembleia da República, o Deputado único da Iniciativa Liberal apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei reforça o dever de transparência que impende sobre titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, para tal procedendo à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho

1 - Os artigos 5.º, 13.º, 14.º, 17.º e 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 5.º

[...]

1 - (...).

2 - (...).

3 - Para efeitos do disposto no artigo 13.º, os magistrados judiciais e do Ministério Público ficam apenas obrigados a proceder à entrega da declaração:

- a) 60 dias após o início das funções;
- b) 60 dias após o termo das funções;
- c) Três anos após o termo das funções.

(...)

Artigo 13.º

Declaração única de rendimentos, património, vantagens patrimoniais futuras, interesses, incompatibilidades e impedimentos

1 - Os titulares de cargos políticos e equiparados e os titulares de altos cargos públicos referidos nos artigos 2.º e 3.º, bem como os referidos no artigo 4.º apresentam por via eletrónica junto da entidade legalmente competente a definir nos termos do artigo 20.º, no prazo de 60 dias contado a partir da data de início do exercício das respetivas funções e, a partir do ano seguinte ao da data de início do exercício das respetivas funções e até três anos após o fim do exercício do cargo ou das funções em causa, até ao dia 30 de Junho de cada ano civil, declaração dos seus rendimentos, património, vantagens

patrimoniais futuras, interesses, incompatibilidades e impedimentos, adiante designada por declaração única, de acordo com o modelo constante do anexo da presente lei, que dela faz parte integrante.

2 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) Vantagens patrimoniais futuras cuja causa tenha origem em factos ocorridos durante o exercício da função;

f) A indicação da origem das variações, ocorridas desde a declaração precedente, em qualquer dos elementos referidos nas alíneas a), b), c) e e).

3 - (...):

a) (...):

i) (...);

ii) (...);

b) (...):

i) (...);

ii) (...);

iii) (...);

iv) (...);

v) (...);

c) (...):

i) (...);

ii) (...);

iii) (...).

4 - (...).

5 - (...).

6 - (...).

7 - Caso um titular de um cargo político ou de um alto cargo público não cumpra, no prazo estabelecido no n.º 1, o dever a que está obrigado de apresentar a declaração, a entidade responsável pela análise e fiscalização das declarações notifica-o imediatamente para que, no prazo de 30 dias, proceda à apresentação da

declaração em falta, informando-o das consequências legais do incumprimento desse dever previstas no artigo 18.º.

Artigo 14.º

Factos supervenientes geradores de possíveis incompatibilidades ou impedimentos

1 - Sempre que no decurso do exercício de funções ocorram factos ou circunstâncias que obrigariam a novas inscrições nos termos do n.º 3 do artigo anterior, o titular em causa comunica, no prazo de 30 dias a contar da verificação desses factos ou circunstâncias, esses factos ou circunstâncias à entidade a quem tenha sido apresentada a declaração a que se refere o artigo 13.º.

2 - A comunicação é feita através do envio do quadro 3, constante do Anexo, devidamente preenchido e atualizado.

3 - Revogado.

4 - Revogado.

5 - Revogado.

(...)

Artigo 17.º

[...]

1 - (...).

2 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...).

3 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

f) (...).

4 - (...).

5 - (...):

a) Presencialmente, junto da entidade ou dos serviços administrativos das entidades onde se integrem ou se tenham integrado os titulares ou antigos titulares de cargos cuja declaração se pretende consultar;

b) (...).

6 – A entidade responsável pela análise e fiscalização das declarações apresentadas assegura a possibilidade de exercício do direito de consulta previsto na alínea a) do número anterior, em especial através do envio, aos serviços aí referidos e a pedido destes, no prazo máximo de oito dias úteis após o pedido, de cópia da declaração cuja consulta tenha sido requerida.

7 – (Anterior n.º 6).

8 - A entidade responsável pela análise e fiscalização das declarações assegura que as cópias disponibilizadas aos serviços nos termos do n.º 6 são conformes ao disposto no número anterior.

9 - (Anterior n.º 7).

10 - (Anterior n.º 8).

11 - (Anterior n.º 9).

12 - (Anterior n.º 10).

13 - (Anterior n.º 11).

14 - (Anterior n.º 12).

15 - (Anterior n.º 13).

16 - (Anterior n.º 14).

Artigo 18.º

Violação do dever de transparência

1 – O titular ou antigo titular de cargo político ou alto cargo público que, a isso estando obrigado, não apresentar a declaração prevista no artigo 13.º é punido com pena de prisão até três anos.

2 – A conduta prevista no número anterior só é punível se o titular ou antigo titular de cargo político ou de algo cargo público tiver sido notificado pela entidade responsável pela análise e fiscalização da declaração nos termos do n.º 6 do artigo 13.º e não tiver procedido à sua apresentação no prazo indicado para o efeito.

3 – O titular de cargo político ou alto cargo público que não comunicar os factos ou circunstâncias descritos no artigo 14.º no prazo aí indicado é punido com pena de prisão até três anos.

4 – A conduta prevista no número anterior só é punível se os factos ou circunstâncias que devessem ter sido comunicados mas não o foram implicassem incompatibilidade ou impedimento e se essa incompatibilidade ou impedimento devesse ter limitado a prática de qualquer ato no exercício de funções ou imposto a sua omissão.

5 – O titular ou antigo titular de cargo político ou de alto cargo público que apresentar uma declaração prevista no artigo 13.º incompleta ou inexata, nomeadamente por ocultação ou alteração de valores, elementos, factos ou circunstâncias que dela devessem constar, é punido com pena de prisão de um a cinco anos.

6 - A pena prevista no número anterior é especialmente atenuada se a incorreção se dever exclusivamente a:

a) omissão de valores, que devessem ter sido declarados, num total inferior a 50 salários mínimos nacionais; e

b) omissão de factos ou circunstâncias que devessem ter sido inscritos nos termos do artigo 13.º, n.º 3, mas que, caso tivessem sido inscritos:

i) não implicariam qualquer incompatibilidade ou impedimento; ou,

ii) implicariam uma incompatibilidade ou impedimento que, relativamente aos atos entretanto praticados pelo titular do cargo, não teria limitado a sua prática ou imposto a sua omissão.

7 – A negligência é punível, nos termos do Código Penal.

8 – As condutas previstas nos n.ºs 1 a 5 fazem incorrer o agente, salvo quando este seja o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República ou o Primeiro-Ministro, em declaração de perda de mandato, demissão ou destituição judicial, nos termos do artigo 11.º.

9 – (Anterior n.º 7)”

2 - O anexo da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redação atual, é alterado nos termos do anexo à presente lei, da qual faz parte integrante.

Artigo 3.º

Norma revogatória

São revogados os n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 14.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Artigo 4.º

Plataforma eletrónica e operacionalização do sistema de declarações anuais

1 - O Governo assegura, até ao final de 2021, a entrada em funcionamento da plataforma eletrónica a que se refere o artigo 25.º da Lei n.º 52/2019, de 19 de julho.

2 - O Governo regulamenta, no prazo de 60 dias a partir da data de entrada em vigor da presente lei, um sistema de difusão de informação a todos os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que inclua, pelo menos:

a) Uma declaração escrita, a ser preenchida no início do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, de confirmação de conhecimento integral do teor da Lei n.º 52/2019, em especial das obrigações nela previstas e das sanções para o seu incumprimento;

b) Um sistema de alerta, a implementar pelos meios adequados, nomeadamente eletrónicos, a todos os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos abrangidos pelo âmbito da Lei n.º 52/2019, relativamente aos prazos a respeitar relativamente à declaração anual prevista no artigo 13.º da Lei n.º 52/2019.

Artigo 5.º

Normas transitórias

A obrigação de entrega da declaração anual prevista no artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, com a redação que lhe é dada pela presente lei, não abrange os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos cujas funções cessem antes de 31 de dezembro de 2021, aplicando-se a esses a redação anterior.

Artigo 6.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação.

ANEXO

(a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º)

O Anexo à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redação atual, é alterado do seguinte modo:

a) O título do anexo passa a ter a seguinte redação:

“ANEXO
(a que se refere o n.º 1 do artigo 13.º e o n.º 2 do artigo 14.º)
MODELO DE DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS, PATRIMÓNIO,
VANTAGENS PATRIMONIAIS FUTURAS E INTERESSES”

b) O quadro 1 passa a ter a seguinte redação:

“1. FACTO DETERMINANTE DA DECLARAÇÃO	
Declaração anual	<input type="checkbox"/>
Atualização do quadro 3 por factos ou circunstâncias supervenientes	<input type="checkbox"/>
Cargo/função	
Data de início do exercício do cargo ou função	
Se o cargo ou função atingiu o termo: data de fim do exercício do cargo ou função	

Exercício de funções em regime de exclusividade?	
Sim	<input type="checkbox"/>
Não	<input type="checkbox"/> "

c) A seguir ao quadro 3 é aditada a seguinte nota:

"Caso o titular de cargo deva proceder à comunicação de factos ou circunstâncias supervenientes nos termos do artigo 14.º, o envio do quadro 3 deverá ser acompanhado do envio dos quadros 1 e 2."

d) O quadro 4 passa a ter a seguinte redação:

“4. DADOS SOBRE RENDIMENTOS, PATRIMÓNIO E VANTAGENS PATRIMONIAIS FUTURAS		
RENDIMENTOS BRUTOS PARA EFEITOS DA LIQUIDAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS SINGULARES (indicação do montante ou nada a declarar), tendo como referência o último dia do ano civil anterior àquele em que é feita a declaração		
---		Origem da variação desde a declaração precedente
Rendimentos do trabalho dependente		
Rendimentos do trabalho independente		
Rendimentos comerciais e industriais		

Rendimentos agrícolas		
Rendimentos de capitais		
Rendimentos prediais		
Mais-valias		
Pensões		
Outros rendimentos		
ATIVO PATRIMONIAL, tendo como referência o último dia do ano civil anterior àquele em que é feita a declaração		
I – PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO		
Bens a declarar em Portugal		
Bens a declarar no estrangeiro		
II – QUOTAS, AÇÕES, PARTICIPAÇÕES OU OUTRAS PARTES SOCIAIS DO CAPITAL DE SOCIEDADES CIVIS OU COMERCIAIS (deve ser feita remissão para os elementos declarados no campo relativo ao registo de interesses, quando for o caso)		
Bens a declarar em Portugal		
Bens a declarar no estrangeiro		
III – DIREITOS SOBRE BARCOS, AERONAVES OU VEÍCULOS AUTOMÓVEIS		
Bens a declarar em Portugal		
Bens a declarar no estrangeiro		
IV – CARTEIRAS DE TÍTULOS, CONTAS BANCÁRIAS A PRAZO E APLICAÇÕES FINANCEIRAS EQUIVALENTES		
Bens a declarar em Portugal		
Bens a declarar no estrangeiro		
V - CONTAS BANCÁRIAS A ORDEM E DIREITOS DE CRÉDITO DE VALOR SUPERIOR A 50 SALÁRIOS MÍNIMOS		
Bens a declarar em Portugal		
Bens a declarar no estrangeiro		
VI – OUTROS ELEMENTOS DO ATIVO PATRIMONIAL		
Bens a declarar em Portugal		
Bens a declarar no estrangeiro		
VANTAGENS PATRIMONIAIS FUTURAS, tendo como referência o último dia do ano civil anterior àquele em que é feita a declaração		
Valor total		
PASSIVO, tendo como referência o último dia do ano civil anterior àquele em que é feita a declaração		
Identificação do credor		
Montante do débito		
Data de vencimento		”

Palácio de São Bento, 11 de junho de 2021

O Deputado

João Cotrim Figueiredo