



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da  
Transparência No Exercício de Funções Públicas  
Dr. Luís Marques Guedes  
Email: 14CETRANSAPARENCIA@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Of. 2/CERTEFP/2019	15-02-2019	2019/GAVPM/0839	2019/OFC/01296	21-03-2019

ASSUNTO: **Projeto de diploma que visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório**

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência No Exercício de Funções Públicas

*Dr. Luís Marques Guedes*

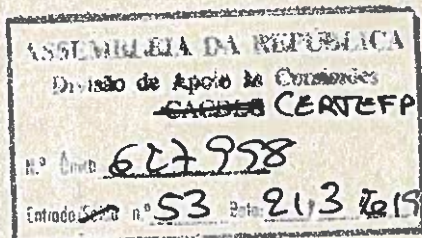
Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa identificada, juntamente com a pronúncia do Exmo. Senhor Vogal Professor Cardoso da Costa.

Com os melhores cumprimentos e *elevada consideração*,

A Chefe de Gabinete

Ana de Azeredo Coelho

Juíza Desembargadora



Ana Isabel De  
Azeredo  
Rodrigues C. F.  
Da Silva  
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Ana Isabel  
De Azeredo Rodrigues C. F. Da Silva  
0320e3e725eeb3973f50fca8ca8eb9902d473  
Dados: 2019.03.21 11:34:09





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

## **Informação**

**Assunto: Projeto de diploma que visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respectivo regime sancionatório.**

Proc. nº 2019/GAVPM/0839

Foi solicitada a elaboração de informação sobre projeto de diploma que visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respectivo regime sancionatório a proposta de Lei que altera o regime processual civil fundamental vigente.

\*

Nesta matéria, o CSM elaborou já diversos pareceres, sendo de salientar os de 30/9/2014 (Projeto de lei nº 649/XII), 9/3/2015 (Projeto de lei nº 765/XII), 27/3/2015 (Projeto de lei nº 809/XII) e 29/1/2018 (Projetos de lei nº 734/XIII e 735/XIII).

\*

O Projeto ora em apreciação consubstancia revogação integral da Lei nº 64/93, de 26/8, referente a incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Cumprirá formalizar essa revogação, que se mostra omissa no texto apresentado.

\*

Iniciando um breve enquadramento geral, cumpre revisitar o referido parecer de 9/3/2015, que se mostra actual nas seguintes considerações:

*O actual regime de incompatibilidades e de impedimentos dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos consta da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*A Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, veio definir um novo regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, regime que veio substituir, na sua totalidade, o que constava da Lei n.º 9/90, de 1 de março que, expressamente, revogou (artigo 15º).*

*De harmonia com o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 64/93 são considerados «titulares de cargos políticos», os ministros da república para as Regiões Autónomas, os membros dos governos regionais, o Provedor de Justiça, o Governador e Secretários Adjuntos de Macau, o presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais e os deputados ao Parlamento Europeu.*

*A aplicação da lei de incompatibilidades é extensível aos «titulares de altos cargos públicos» (art. 2.º da Lei n.º 64/93).*

*Presentemente, de harmonia com a redacção em vigor do artigo 3.º, «para efeitos da presente lei, são considerados titulares de altos cargos públicos ou equiparados (...) o membro em regime de permanência e a tempo inteiro da entidade pública independente prevista na Constituição ou na lei».*

*Como se referiu no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 14 de Janeiro de 1994:*

*«(...) A Lei n.º 64/93 obedece a uma sistematização diversa da que enformara a Lei n.º 9/90. Como ponto distintivo mais saliente, refira-se o facto de o novo diploma regular separadamente a situação dos titulares de cargos políticos, cujo elenco enuncia no artigo 2º, acrescentando o Provedor de Justiça e eliminando, como é óbvio, o Alto-Comissário contra a Corrupção, entretanto extinto, e a dos titulares de altos cargos públicos (artigo 3º).*

*4.2.1. Para os cargos políticos, a regra é o exercício das respectivas funções em regime de exclusividade (artigo 4º, n.º 1) (...), apenas se exceptuando (cfr, porém, o n.º 2 do artigo 4º, in fine) as funções em actividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência (n.º 3 do artigo 4º).*

*4.2.2. No que se refere aos titulares de altos cargos públicos, a principal inovação da lei consiste na extensão das incompatibilidades ao presidente e aos membros com funções executivas do conselho de administração de sociedades de capitais maioritariamente públicos (e não apenas exclusivamente públicos, conforme*





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*a lei anterior - alíneas j) e l) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 9/90, na redacção da Lei n.º 56/90). Vejam-se, no sentido indicado, as alíneas a) e b) do artigo 3.º da Lei n.º 64/93».*

*Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, a titularidade de altos cargos públicos implica a incompatibilidade com quaisquer outras funções remuneradas, sendo que, as actividades de docência no ensino superior e de investigação não são incompatíveis com a titularidade de altos cargos públicos, bem como as inerências a título gratuito.*

*Por sua vez, os titulares de cargos políticos – previstos nos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 64/93 – exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do disposto no Estatuto dos Deputados à Assembleia da República e do prescrito no artigo 6.º da mesma lei, quanto a autarcas (presidentes e vereadores de câmaras municipais) - cfr. artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 64/93.*

*No artigo 5.º da Lei n.º 64/93 estabelece-se o regime aplicável aos titulares de órgãos de soberania e de titulares de cargos políticos após a cessação de funções.*

*Nos termos do artigo 7.º-A da referida lei prevê-se a criação de um registo de interesses na Assembleia da República - sendo facultativa a sua criação nas autarquias – que visa na inscrição de todas as actividades susceptíveis de gerarem incompatibilidades ou impedimentos e quaisquer actos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses. Em particular, constam do referido registo as actividades públicas ou privadas (incluindo as actividades comerciais ou empresariais e o exercício de profissão liberal), o desempenho de cargos sociais (ainda que a título gratuito), os apoios ou benefícios financeiros ou materiais recebidos para o exercício das actividades respectivas (designadamente de entidades estrangeiras), as entidades a quem sejam prestados serviços remunerados de qualquer natureza e as sociedades em cujo capital o titular, por si, ou pelo cônjuge ou filhos, disponha de capital.*

*Nos artigos 8.º, 9.º e 9.º-A da Lei n.º 64/93 estabelecem-se outras categorias de impedimentos, com a determinação de nulidade dos actos e inibição regulada nos no artigo 14.º.*

*A lei prevê, ainda, um regime misto de fiscalização das suas prescrições, a cargo do Tribunal Constitucional e da Procuradoria-Geral da República, para além de sanções pelo respectivo incumprimento.*



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*Complementarmente a este regime e visando a transparência no exercício de cargos públicos, bem como, a repressão de condutas desviantes, contam-se, no regime jurídico em vigor, a Lei n.º 4/83, de 2 de Abril (que veio estabelecer os termos do controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos) e a Lei n.º 34/87, de 16 de Julho (que veio determinar quais os crimes da responsabilidade que titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos cometam no exercício das suas funções, sanções aplicáveis e respectivos efeitos).*

*Um aspecto que resulta patente do regime jurídico ainda em vigor – e que já foi abordado no Parecer deste CSM, emitido em 30 de Setembro de 2014, a propósito do Projecto de Lei n.º 649/XII/4.<sup>a</sup> – é o de que não existe uma definição uniforme do que se deva entender por «titular de cargos políticos» e «titular de altos cargos públicos».*

*Na realidade, a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto considera, na redacção em vigor, que são «titulares de cargos políticos», os ministros da república para as Regiões Autónomas, os membros dos governos regionais, o Provedor de Justiça, o Governador e Secretários Adjuntos de Macau, o presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais e os deputados ao Parlamento Europeu, enquanto são «titulares de altos cargos públicos», «o membro em regime de permanência e a tempo inteiro da entidade pública independente prevista na Constituição ou na lei».*

*Contudo, a consideração destes conceitos apenas vale para efeitos de tal lei (como resulta da utilização da expressão «para efeitos da presente lei» nos artigos 1.º, n.º 2 e 3.º, n.º 1 da Lei n.º 64/93).*

*Mas, mesmo nesta lei, a variação conceptual é assinalável: Prevê-se, por exemplo, no n.º 1 do artigo 5.º a abrangência da previsão aí inserta aos «titulares dos órgãos de soberania».*

*Por outro lado, se atentarmos no elenco vertido no artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril – Lei do Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos - «são cargos políticos» para efeitos dessa lei, os seguintes:*

- a) Presidente da República;*
- b) Presidente da Assembleia da República;*
- c) Primeiro-Ministro;*
- d) Deputados à Assembleia da República;*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

- e) Membros do Governo;*
- f) Representante da República nas Regiões Autónomas;*
- g) Membros do Tribunal Constitucional;*
- h) Membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;*
- i) Deputados ao Parlamento Europeu;*
- j) Os membros dos órgãos constitucionais;*
- l) Governador e vice-governador civil;*
- m) Presidente e vereador da câmara municipal.*

*Por seu turno, de harmonia com o disposto no artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 4/83 e, para efeitos de tal lei, «são equiparados a titulares de cargos políticos:*

- a) Membros dos órgãos permanentes de direcção nacional e das Regiões Autónomas dos partidos políticos, com funções executivas;*
- b) Candidatos a Presidente da República».*

*Finalmente, prescreve o n.º 3 do aludido artigo 4.º da Lei n.º 4/83, que, para efeitos dessa lei, são considerados titulares de altos cargos públicos:*

- a) Gestores públicos;*
- b) Titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este;*
- c) Membros de órgãos executivos das empresas que integram o sector empresarial local;*
- d) Membros dos órgãos directivos dos institutos públicos;*
- e) Membros das entidades públicas independentes previstas na Constituição ou na lei;*
- f) Titulares de cargos de direcção superior do 1.º grau e equiparados.*

*Ao nível da legislação que pune o cometimento de crimes por titulares dos cargos políticos ou de altos cargos públicos, a Lei n.º 34/87, de 16 de julho enuncia, no seu artigo 3.º, que para efeitos dessa lei são cargos políticos, os seguintes:*

- a) O de Presidente da República;*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

- b) O de Presidente da Assembleia da República;*
- c) O de deputado à Assembleia da República;*
- d) O de membro do Governo;*
- e) O de deputado ao Parlamento Europeu;*
- f) (Revogada pela Lei n.º 30/2008, de 10/7.)*
- g) O de membro de órgão de governo próprio de região autónoma;*
- h) O de governador de Macau, de secretário-adjunto do Governo de Macau ou de deputado à Assembleia Legislativa de Macau;*
- i) O de membro de órgão representativo de autarquia local;*
- j) O de governador civil.*

*Por sua vez, nos termos do artigo 3.º-A da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, são considerados titulares de altos cargos públicos, para efeitos desta lei, os seguintes:*

- a) Gestores públicos;*
- b) Titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este;*
- c) Membros de órgãos executivos das empresas que integram o sector empresarial local;*
- d) Membros dos órgãos directivos dos institutos públicos;*
- e) Membros das entidades públicas independentes previstas na Constituição ou na lei;*
- f) Titulares de cargos de direcção superior do 1.º grau e equiparados.*

*Finalmente, no estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos – Lei n.º 4/85, de 9 de abril – prescreve-se7 que, para efeitos dessa lei, são titulares de cargos políticos:*

- a) O Presidente da República;*
- b) Os membros do Governo;*
- c) Os deputados à Assembleia da República;*
- d) Os Representantes da República nas Regiões Autónomas;*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*e) Os membros do Conselho de Estado.*

*A estes titulares de cargos políticos são equiparados, para efeitos de aplicação do disposto na Lei n.º 4/85, os juízes do Tribunal Constitucional.*

*Importaria, pois, em sede de alteração do panorama normativo ainda vigente eliminar, desde logo, esta inconstância conceptual, a todos os títulos, indesejável.*

*(...)*

*Prevê o presente projecto, em sede de alterações à Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, nomeadamente, o aditamento dos artigos 105.º-A, 105.º-B e 105.º-C ora preconizados, respeitantes à «oposição à divulgação das declarações», «processo para aplicação de sanções» e «recurso das decisões» da Entidade de Transparência, respectivamente.*

*Estes artigos encontram-se em estreita conexão com a matéria que constitui o anexo II ao presente projecto, pela qual se cria e regulamenta a aludida Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.*

*Independentemente da opção político-legislativa pela criação desta entidade (matéria em que não compete a este CSM formular, atentas as suas competências institucionais, qualquer parecer), que funcionaria junto do Tribunal Constitucional, essencialmente com funções de coadjuvação técnica na apreciação e fiscalização das declarações de interesses, de rendimentos e de riqueza, parece-nos salutar que seja estabelecido um maior controlo do registo de interesses e da riqueza dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, sendo certo que, um tal controlo constitui – como se diz na Exposição de Motivos - «um instrumento precioso para a compreensão quer dos agentes políticos, quer dos agentes da Justiça, quer dos cidadãos em geral de quem são os seus representantes e de quais são os seus interesses e actividades».*

*De facto, considerando o exercício da «res publica» impõe-se que haja, ao nível político e nos lugares cimeiros da Administração Pública uma plena actuação conforme à legalidade e aos demais princípios que, em geral, se impõem os servidores públicos.*

*(...)*





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*Preconiza o presente projecto a criação de um regime jurídico de transparência dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.*

*Tal regime consta, presentemente, fragmentado em vários diplomas, como já se apontou.*

*Para além do já exposto, a respeito da uniformidade conceptual dos termos «titulares de cargos políticos» e «titulares de altos cargos públicos», os artigos 1.º a 3.º do aludido Regime não merecem adicionais considerações.*

*Passo decisivo para uma efectiva transparência no exercício de funções públicas – ainda que várias excepções aludidas nas alíneas do n.º 1 do artigo 4.º e no n.º 3 deste artigo do Regime jurídico em apreço – constitui o exercício de funções em exclusividade, com incompatibilidade com outras funções profissionais remuneradas. Afigura-se-nos que tal exercício permite satisfazer as exigências de serviço público, compatibilizando um tal exercício com a liberdade de desenvolvimento pessoal e profissional, no fundo, permitindo salvaguardar os direitos constitucionais prescritos nos artigos 26.º, n.º 1, 47.º e 50.º da Constituição.*

*Já de difícil aplicação prática e de duvidosa constitucionalidade, em face dos mencionados direitos constitucionais, parece-nos, todavia, a previsão do regime enunciado nos artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regime jurídico em apreço, pois, estatuem-se nesses normativos, sem qualquer proporcionalidade, restrições a direitos fundamentais, não previstas no texto constitucional (cfr. artigos 17.º e 18.º da Constituição). Tal sucede com o não exercício, por 6 anos, após o termo do cargo público, numa entidade privada, não se percebendo porque razão tal sucede, sendo certo que, ademais, se justificaria identidade de regime relativamente a entidades de natureza pública*

*Por outro lado, no que aos titulares de altos cargos públicos respeita, parece-nos que o regime previsto não tem, na realidade, carácter completamente inovador.*

*Depois, o próprio conceito de «sector de actividade» parece-nos amplíssimo, não permitindo «recortar», com rigor e de forma proporcional, qual o conjunto de funções e cargos que se mostram vedados exercer, não parecendo existir justificação plausível e razoável, designadamente, na previsão do n.º 1 do artigo 5.º do Regime jurídico em apreço.*

*(...)*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*18 Sendo certo que, na LTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, já se estatuem diversas disposições normativas com finalidade de garantia de imparcialidade. Assim sucede, designadamente, com os artigos 19.º a 24.º de tal Lei.*

*5. Conclusão.*

*A rigorosa definição de um claro regime de impedimentos e de incompatibilidades relativamente ao exercício de cargos políticos e de altos cargos públicos é determinante para a realização do Interesse Público que subjaz ao exercício desses cargos.*

*Na realidade, o estabelecimento objectivo e preciso das condicionantes que envolvem o exercício de funções públicas dotadas de especial relevo social – como o é o que envolve o desempenho de funções políticas e o que deriva do exercício de funções em altos cargos públicos – constitui um pilar estrutural para a garantia aos cidadãos da ausência de qualquer indício de promiscuidade ou do exercício menos transparente de tais funções, sempre gerador de desconfianças e de perturbações no exercício das funções do Estado, legitimando, ao invés, um exercício responsável, objectivo e «transparente» de tais cargos.*

*Impor-se-ia, em sede de revisão deste regime jurídico, a uniformização conceptual, designadamente ao nível do «universo» subjectivo dos titulares objecto dos impedimentos e incompatibilidades legalmente consagradas, o que, contudo, não se divisa, no corrente projecto de lei.*

*No que concerne às alterações preconizadas introduzir no presente projecto de lei, as mesmas são, genericamente, positivas, de acordo com as considerações supra expendidas, permitindo o «apuramento» dos limites da actuação legal dos vários co-envolvidos e, bem assim, a introdução de mecanismos mais céleres e expeditos de verificação de situações que possam colocar em perigo a transparência no exercício de funções públicas, muito embora, como também se salientou, algumas das opções preconizadas, se afigurem de duvidosa compatibilidade com o texto constitucional.*

\*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

\*

Ainda no âmbito do mesmo projecto, foi apresentada declaração individual do Exmo. Vogal Professor Doutor Cardoso da Costa, de que salientaremos os seguintes passos, por também estes se mostrarem actuais:

*Um desses aspectos encontra tradução no que actualmente se dispõe no nº 2 do artigo 106º da Lei do Tribunal Constitucional - o qual proíbe o tratamento informático das declarações de património e rendimentos de titulares de cargos políticos. Tratou-se de um ponto que ao tempo foi especialmente ponderado e de uma opção conscientemente sugerida ao legislador parlamentar, que a acolheu. Mantenho, quanto a ela, o mesmo entendimento de então.*

*No Projecto de Lei em apreço vai-se para uma solução inteiramente inversa, a qual chega à divulgação das declarações no sítio electrónico do Tribunal Constitucional (e da entidade de que o declarante é membro) (...).*

*Só posso, pois, estar em inteiro desacordo com ela - e sinto, em consciência, o dever de frontalmente o declarar.*

*E estou em desacordo porque, tendo-se consagrado, em 1995, a regra da publicidade das declarações, esta regra já representa uma grande restrição à reserva da vida privada a que os titulares de cargos políticos também têm direito (constitucional), incluindo, ainda que em medida compreensivelmente mais reduzida, o âmbito patrimonial: há, pois, que encontrar um ponto de adequado equilíbrio entre esse direito e o valor (também constitucional) da transparência da vida pública e política. Ora, penso que tal equilíbrio se acha bem realizado na combinação da <publicidade> das declarações com a <proibição do seu tratamento informático>. Permitir este último - e não só permiti-lo como <impô-lo> - é entrar num caminho de exposição e transparência excessivas, susceptível de conduzir (por mais cautelas que se tomem) aos maiores abusos, de variado tipo, com injustificado e injusto cómodo dos declarantes.*

*2. Com este ponto relaciona-se o do modo de acesso às declarações, hoje cuidadosamente tratado no artigo 108º da Lei do Tribunal Constitucional, e do qual decorre, designadamente, que só pode obter-se cópia (certificada) das mesmas em casos justificados: o consulente, que fica registado, em princípio só pode <recolher> os dados das mesmas. É outra vertente do equilíbrio que procurou estabelecer-se*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*entre os dois valores (constitucionais) antes referidos - aqui, criando-se as condições para <responsabilizar>> quem quer que pretenda consultar uma declaração.*

*O Projecto de Lei - louvavelmente - mantém, no artigo 17º do <Estatuto da Entidade>, o que agora se dispõe no preceito antes referido. Mas bem poderá dizer-se que, a enveredar-se pela divulgação informática, o manterá em vão: pois, se as declarações forem obrigatoriamente digitalizadas e universalmente disponibilizadas num sítio electrónico, para quê a sua consulta no local onde se acham depositadas?*

*É claro que, do meu ponto de vista, e em consonância com o que disse antes, é o regime em vigor que deve manter-se.*

*3. A segunda observação de fundo que o Projecto de Lei me merece é relativa à criação da específica <Entidade de Transparência> dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.*

*Não sei se se encontra exemplo de alguma entidade desse tipo, com as características da que agora se projecta, no sistema político-constitucional de outro país, mormente do nosso espaço europeu. Seja como for, também tal iniciativa se me afigura um excesso. E um excesso - fundamentalmente (e colocando-me dentro dos próprios objectivos do Projecto) pela desproporção, em que provável se não seguramente se traduzirá, entre a mobilização de recursos que vai implicar e os resultados (ou o acréscimo de resultados) que poderá produzir. Mas também se me afigura excessiva a preocupação, que a iniciativa denota, da necessidade de uma análise sistemática e pormenorizada de cada declaração, provavelmente com a possibilidade de uma perquisição ou investigação alargada sobre a situação patrimonial de cada declarante: não posso eximir-me a pensar e a dizer que, ainda que porventura sem essa intenção, uma tal iniciativa conduz a que se crie um sentimento de <desconfiança> (ou de acrescida desconfiança) sobre a possível inveracidade das declarações, que tenho por injustificado - acabando por contribuir, na minha perspectiva (ainda que possivelmente ela não seja mais comumente partilhada), para adensar um sentimento de suspeita generalizada (que quero crer e teimo em considerar infundada) em torno dos titulares de cargos políticos.*

*Manteria, pois, em termos de fiscalização, o regime que está. A <publicidade> das declarações já é um elemento muito dissuasor da sua inveracidade; quem quer que as consulte, pode denunciar, assumindo a correspondente responsabilidade (o que só é desejável), a ocorrência (ou a dúvida fundada) da inveracidade de uma*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*declaração; e resta o controlo final do Ministério Público, entretanto consagrado pelo artigo 50-A da Lei no 4/83, introduzido pela Lei nº 19/2008, de 21 de Abril.*

*4. Eis as reservas de fundo que o projecto de Lei em apreço me suscita.*

*Entretanto, e quanto ao seu propósito de condensar, num único texto legal, matérias afins, hoje dispersas por mais do que um diploma, certamente que é meritório. Sem embargo disso, essa condensação implica algumas cautelas, porque estão em causa duas matérias que não têm necessariamente de aplicar-se, ambas, a todos os destinatários do projectado diploma.*

*Ora - e com isto passo a observações mais técnico-jurídicas, dentro da própria sistemática do Projecto - julgo que nesse aspecto haverá logo que prestar atenção ao enunciado do elenco dos seus destinatários, no artigo 2º (...).*

*É que, na primeira disposição, como que se <funde> o elenco de titulares de cargos políticos e públicos da Lei nº 4/83 (hoje, na redacção das Leis nºs 25/95 e 38/2010), relativo à obrigatoriedade de declarações de património, com o da Lei nº 64/93, relativa às incompatibilidades. Ora, nesse elenco global, há cargos cujo exercício não implica <exclusividade> (exemplo: os membros do Conselho de Estado ou os vogais não permanentes deste Conselho Superior da Magistratura, que são titulares de <órgãos constitucionais>) - e isso não está devidamente salvaguardado na redacção do artigo 4º.*

*Por outro lado, no artigo 8º <funde-se> o conteúdo das duas declarações (a de património e a relativa à inexistência de incompatibilidades) a cuja apresentação está hoje adstrita a maioria dos titulares de cargos políticos do elenco. em causa: mas a verdade é que, quanto a alguns (precisamente, se não também outros, os do exemplo antes dado), não é assim, só se compreendendo (e não a pondo agora em causa, porque a questão não vem posta) a obrigatoriedade de declaração de património. Também eles deverão ficar agora sujeitos a uma declaração de conteúdo mais amplo?*

\*

*Estas considerações mantêm actualidade, face ao texto agora em análise, pelo que o CSM as repete, para memória futura.*

\*

\*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

\*

No que se refere ao segmento do texto respeitante aos magistrados judiciais, cumprirá efectuar nova análise, estando em causa o regime estatutário dos mesmos e dadas as especiais atribuições do CSM a este respeito.

***Artigo 4.º***

***Juízes do Tribunal Constitucional, magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e Provedor de Justiça***

***Os juízes do Tribunal Constitucional, os magistrados judiciais, os magistrados do Ministério Público e o Provedor de Justiça ficam também sujeitos às obrigações declarativas previstas na presente lei.***

Como já foi referido no passado, o CSM nada tem a opor a que os magistrados judiciais fiquem sujeitos às obrigações declarativas em geral, atento o especial interesse público subjacente.

Nesse pressuposto se indicará infra com mais detalhe proposta quanto ao modo da sua concretização.

***Artigo 7.º***

***Atividades anteriores***

***1 - Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que, nos últimos três anos anteriores à data da investidura no cargo, tenham detido, nos termos do artigo 9.º, a percentagem de capital em empresas neles referida ou tenham integrado corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos não podem intervir:***

***a) Em concursos de fornecimento de bens ou serviços ao Estado e demais pessoas colectivas públicas aos quais aquelas empresas e pessoas coletivas sejam candidatos;***



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

***b) Em contratos do Estado e demais pessoas coletivas públicas com elas celebrados;***

***c) Em quaisquer outros procedimentos formalmente administrativos, bem como negócios jurídicos e seus atos preparatórios, em que aquelas empresas e pessoas coletivas intervenham, suscetíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão da sua conduta, designadamente nos de concessão ou modificação de autorizações ou licenças, de atos de expropriação, de concessão de benefícios de conteúdo patrimonial e de doação de bens.***

***2 – O impedimento disposto no número anterior, com as devidas adaptações, é igualmente aplicável aos juízes do Tribunal Constitucional, aos magistrados judiciais, aos magistrados do Ministério Público e ao Provedor de Justiça quando pratiquem atos em matéria administrativa.***

Neste ponto, o CSM levanta dúvidas sobre a validade da previsão destes impedimentos.

Por duas ordens de razões; senão, vejamos:

Em primeiro lugar, os magistrados judiciais não praticam actos administrativos propriamente ditos.

Diferente será o exercício de determinadas funções, em regime de comissão de serviço (como serão os Juízes Presidentes de Comarca); mas, nesse caso, preferível será a previsão explícita dos altos cargos públicos ou equiparados, que merecerão esses impedimentos e não o recurso à função de origem, de magistrado judicial.

Veja-se, por exemplo, a previsão, no art. 3º, de membro de órgão directivo de instituto público, de cargo de direcção superior ou de chefe de gabinete dos governos nacional e regionais. Serão cargos que já foram ou são exercidos por magistrados judiciais, justificando-se a sua previsão enquanto titular de alto cargo público ou equiparado, não a circunstância do seu titular circunstancial o ser em comissão de serviço.

Em segundo lugar, os actos praticados pelos magistrados judiciais e enquanto tal, sendo jurisdicionais, gozam da cobertura dos regimes processuais de



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

impedimentos e escusas, solidamente instalados na tradição jurídica portuguesa e que não merecem quaisquer reservas.

\*

**Artigo 12.º**

***Declaração única de rendimentos, património, 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 na Entidade para a Transparência, no prazo de 60 dias contado da data de início do exercício das respetivas funções, declaração dos seus rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, de acordo com o modelo constante do Anexo I da presente lei, que dela faz parte integrante.***

***2 - Da declaração referida no número anterior devem constar:***

***a) A indicação total dos rendimentos brutos, com indicação da sua fonte, constantes da última declaração apresentada para efeitos da liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, ou que da mesma, quando dispensada, devessem constar e, quando for o caso, subsequente desagregação por categoria de rendimento;***

***b) A descrição dos elementos do seu ativo patrimonial, de que sejam titulares ou cotitulares, nomeadamente através de herança indivisa, bem como dos elementos patrimoniais de que seja possuidor, detentor, gestor, comodatário ou arrendatário, por si ou por interposta pessoa colectiva ou singular, existentes no País ou no estrangeiro, ordenados por grandes rubricas, designadamente do património imobiliário, de quotas, ações ou outras partes sociais do capital de sociedades civis ou comerciais, de direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, bem como de carteiras de títulos, contas bancárias a prazo, aplicações financeiras equivalentes e desde que superior a 50 salários mínimos, contas bancárias à ordem e direitos de crédito;***

***c) A descrição do seu passivo, designadamente em relação ao Estado ou quaisquer pessoas singulares ou coletivas, nomeadamente a instituições***





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*de crédito e a quaisquer empresas, públicas ou privadas, no País ou no estrangeiro;*

*d) A menção de cargos sociais que exerçam ou tenham exercido nos dois anos que precederam a declaração, no País ou no estrangeiro, em empresas, fundações ou associações de direito público e, sendo os mesmos remunerados, em fundações ou associações de direito privado.*

*3 – A declaração referida também deve incluir os atos e atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, designadamente:*

*a) A inscrição de atividades exercidas, independentemente da sua forma ou regime, designadamente:*

*i) Indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, exercidas nos últimos três anos;*

*ii) Indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, a exercer cumulativamente com o mandato;*

*b) A inscrição de interesses financeiros relevantes, que compreende a identificação dos atos que geram, direta ou indiretamente, pagamentos, designadamente:*

*i) Pessoas coletivas públicas e privadas a quem foram prestados os serviços;*

*ii) Participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros organismos colegiais, quando previstos na lei ou no exercício de fiscalização e controlo de dinheiros públicos;*

*iii) Sociedades em cujo capital participe por si ou pelo cônjuge não separado de pessoas e bens ou por pessoa com quem viva em união de facto;*

*iv) Subsídios ou apoios financeiros, por si, pelo cônjuge não separado de pessoas e bens ou por pessoa com quem viva em união de facto ou por sociedade em cujo capital participem;*

*v) Realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza;*

*b) A inscrição de outros interesses relevantes, que deve mencionar, designadamente, os seguintes factos:*





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*i) Participação em comissões ou grupos de trabalho pela qual auferam remuneração;*

*ii) Participação em entidades sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos;*

*iii) Participação em associações profissionais ou representativas de interesses.*

**4 - Todos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos estão obrigados a preencher a totalidade dos campos da declaração única de rendimentos, património e interesses referidos nos números anteriores, constante do Anexo I da presente lei, com exceção dos equiparados a titulares de cargos políticos e equiparados a altos cargos públicos, que não são obrigados a preencher o campo relativo ao registo de interesses.**

**5 - Os serviços administrativos das entidades em que se integrem os titulares de cargos a que se aplica a presente lei comunicam à Entidade da Transparência a data do início e da cessação das correspondentes funções.**

**6 - Os membros de órgãos executivos das autarquias locais e entidades intermunicipais que não exerçam o mandato em regime de permanência, devem apresentar no respetivo órgão executivo declaração onde constem os elementos da alínea d) do n.º 2 e do n.º 3, a publicar nos termos do artigo 16.º.**

Aceitando, de princípio, a obrigação declarativa em geral, para os magistrados judiciais – neste preceito desenvolvida –, suscita o CSM a seguintes questões:

Não se compreende como, estando os magistrados judiciais sujeitos à atribuição constitucional e legal exclusiva do CSM (art. 217º da Constituição da República e 149º do Estatuto dos Magistrados Judiciais), de nomeação, colocação, transferência, promoção, exoneração, apreciação do mérito profissional e exercício da acção disciplinar, com regime especial recursório para secção própria do contencioso do STJ, a obrigação declarativa seja cumprida junto da Entidade para a Transparência, órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional (art. 19º do projecto).



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

A independência do poder judicial, que fundamenta aquela atribuição própria do CSM e o regime específico recursório junto do STJ, justificará, de igual modo, que a declaração de rendimentos seja entregue ao CSM ou, em alternativa, a entidade própria do STJ e nela permaneça depositada.

Em segundo lugar, não se acompanha a opção pela amplitude máxima da obrigação declarativa, englobando também o registo de interesses, incompatibilidades e impedimentos.

Quanto ao registo de interesses, não se compreende como não estando a ele sujeitos os equiparados a titulares de cargos políticos e a altos cargos públicos (nº4), já o estejam os magistrados judiciais, que, por si e por imposição constitucional e estatutária, já se encontram sujeitos ao dever de exclusividade de função.

No que concerne ao registo de incompatibilidade e impedimento, repetem-se os argumentos supra aduzidos, entendendo-se que a previsão legislativa processual de impedimento e escusa se mostra suficiente para abranger a (única) actividade dos magistrados judiciais – a jurisdicional.

Sendo a prática de actos administrativos própria do exercício de funções diversas, eventualmente em comissão de serviço e que, por isso, melhor será a previsão directa da titularidade desses lugares, se distintos dos já previstos nos arts. 2º e 3º.

Em terceiro lugar, o critério de início e cessação das funções enquanto definidor da obrigação declarativa e, já agora, de actualização da mesma (art. 13º) dificilmente será adaptável aos magistrados judiciais, na medida em que estes são nomeados uma única vez para os tribunais da 1ª instância, uma única vez para os tribunais da relação e uma única vez para o STJ (arts. 42º, 46º e 50º do EMJ), cessando funções no limite de idade e no dia de publicação do despacho que os desliga do serviço.

Seria preferível prever o especial regime de transferência e nomeação para novo tribunal, em qualquer uma da primeira ou da segunda instância e, eventualmente, a nomeação como Juiz Conselheiro do STJ.

\*

### ***Artigo 14.º***

#### ***Registo de interesses***



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

***1 - A Entidade para a Transparência assegura, nos termos do artigo 16.º, a publicidade dos elementos relativos ao registo de interesses constantes da declaração única referida no artigo 12.º.***

As objecções a esta previsão, resulta claro do supra exposto. O CSM propõe-se assumir a posição de credor da obrigação declarativa dos magistrados judiciais e de depositário das mesmas, pelo que, a existir tal obrigação de publicidade, pelo mesmo deverá ser cumprida.

Sem prejuízo das dúvidas suscitadas ao alargamento desta obrigação de registo de interesses aos magistrados judiciais, incompreensível face ao regime de exclusividade de funções que acompanha estes titulares de órgão de soberania durante toda a sua vida profissional e mesmo após a cessação desta, por via do estatuto da jubilação.

\*

***Artigo 16.º***

***Acesso e publicidade***

***1 - A declaração única de rendimentos, património e interesses é de acesso público nos termos do presente artigo.***

***2 - Não são objeto de consulta ou acesso público os seguintes elementos da declaração:***

***a) Dados pessoais sensíveis como a morada, números de identificação civil e fiscal, números de telemóvel e telefone, e endereço eletrónico;***

***b) No que respeita ao registo de interesses: a discriminação dos serviços prestados no exercício de atividades sujeitas a sigilo profissional;***

***c) Dados que permitam a identificação individualizada da residência ou viaturas e outros meios de transporte do titular do cargo.***

***3 - No que respeita a dados sobre rendimentos e património, a consulta da declaração obedece às seguintes regras:***

***a) Relativamente aos rendimentos brutos para efeitos de liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, apenas é disponibilizado para consulta o montante total de cada uma das categorias de rendimentos próprios do declarante e o montante da sua quota parte nos***



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*rendimentos conjuntos com terceiros, sendo que em relação aos rendimentos do trabalho dependente também é divulgado o nome da entidade pagadora;*

*b) Relativamente ao património imobiliário, apenas é disponibilizado para consulta o número total de imóveis pertencentes ao declarante;*

*c) Relativamente a quotas, ações, participações ou outras partes sociais do capital de sociedades civis ou comerciais, apenas é disponibilizado para consulta o seu quantitativo e o nome da sociedade respetiva;*

*d) Relativamente a direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, apenas é disponibilizado para consulta o número total de cada um desses bens móveis;*

*e) Relativamente a carteiras de títulos, contas bancárias a prazo e aplicações financeiras equivalentes, bem como a contas bancárias à ordem e direitos de crédito de valor superior a 50 salários mínimos, apenas é disponibilizado para consulta o valor total de cada um desses ativos;*

*f) Relativamente ao passivo, apenas é disponibilizado para consulta a identificação do credor e a quota parte do montante do débito da responsabilidade do declarante.*

*4 - Os campos da declaração relativos ao registo de interesses são publicados no site da Entidade para a Transparência, bem como no site da entidade de cujos órgãos o declarante seja titular, em página própria ou mediante remissão para o site da Entidade para a Transparência, com observância do disposto no n.º 2.*

*5 - Com observância do disposto nos n.ºs 2 e 3, os campos relativos a rendimento e património constantes da declaração podem ser consultados, sem faculdade de cópia, mediante requerimento fundamentado com identificação do requerente, que fica registado na Entidade para a Transparência:*

*a) Presencialmente, junto da Entidade para a Transparência;*

*b) Remotamente, mediante atribuição ao requerente de uma credencial de acesso digital temporalmente limitada para consulta da declaração requerida.*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

**6 – A fundamentação para a consulta ao abrigo do número anterior pode ser concretizada para:**

**a) Instrução de processos por parte das autoridades administrativas, de supervisão, tributárias e judiciais;**

**b) Exercício do controlo democrático por parte dos legais representantes dos partidos políticos e das entidades com assento na concertação social;**

**c) Exercício do direito à liberdade de informação por jornalistas detentores de carteira profissional;**

**d) Realização de teses e estudos académicos por parte de docentes e investigadores.**

**7 – Compete à Entidade Fiscalizadora da Transparência garantir o cumprimento do disposto nos n.ºs 2, 3, 5 e 6, apenas disponibilizando para consulta, para efeitos do disposto no n.º 1, os elementos públicos da declaração.**

**8 – Em caso de incumprimento das regras previstas nos n.ºs 2 e 3, pode o titular do cargo, a qualquer momento, opor-se à divulgação dos elementos não publicitáveis, cabendo à Entidade Fiscalizadora da Transparência apreciar e decidir o pedido, com recurso para o Tribunal Constitucional.**

**9 - Com fundamento em motivo atendível, designadamente interesses de terceiros ou salvaguarda da reserva da vida privada, o titular do cargo pode opor-se à divulgação parcelar ou integral dos elementos constantes da declaração de rendimento e património, competindo à Entidade para a Transparência apreciar a existência ou não do aludido motivo, bem como da possibilidade e dos termos da referida divulgação.**

**10 - Cabe ao declarante, no ato de apresentação da sua declaração inicial ou posteriormente, a iniciativa de invocar objeção nos termos e para os efeitos do número anterior.**

**11 – A publicitação dos elementos sobre os quais recaiu a oposição é suspensa até decisão final do respetivo processo.**



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

**12 - Os requerentes respondem civil e criminalmente, nos termos previstos na legislação de proteção de dados, pela utilização indevida da informação obtida através da consulta das declarações.**

**13 - A violação da reserva da vida privada resultante da publicitação da declaração em violação do disposto nos n.ºs 2 e 3 é punida nos termos legais, designadamente segundo o disposto nos artigos 192.º e 193.º do Código Penal.**

**14 - A Comissão parlamentar competente em matéria de aplicação do Estatuto dos Deputados tem acesso eletrónico em tempo real à totalidade das declarações de rendimentos, património e interesses apresentadas pelos Deputados à Assembleia da República e pelos membros do Governo, para efeitos de cumprimento das suas atribuições e competências previstas no Estatuto dos Deputados.**

**15 - Com exceção do disposto no n.º 4, a declaração de rendimentos, património e interesses não pode, em caso algum, ser divulgada em sítio eletrónico na Internet ou nas redes sociais.**

Nada tem o CSM a opor a este regime de acesso e publicidade, com a ressalva supra exposta relativa à entidade credora e depositária das declarações e quanto ao conteúdo das mesmas.

\*

**Artigo 17.º**

**Incumprimento das obrigações declarativas**

**1 - Em caso de não apresentação ou apresentação incompleta das declarações previstas nos artigos 12.º e 13.º, a Entidade Fiscalizadora da Transparência notifica o titular ou antigo titular do cargo a que respeita para a apresentar no prazo de 30 dias consecutivos.**

**2 - Quem, após a notificação prevista no número anterior, não apresentar as respectivas declarações, salvo quanto ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República e ao Primeiro-Ministro,**



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

*incorre em declaração de perda do mandato, demissão ou destituição judicial, consoante os casos.*

*3 - O antigo titular de cargo abrangido pelas obrigações declarativas previstas nos artigos 12.º e 13.º, que após a notificação prevista no n.º 1, não apresentar as respetivas declarações, incorre em inibição por período de um a cinco anos para o exercício de cargo que obrigue à referida declaração e que não corresponda ao exercício de funções como magistrado de carreira.*

*4 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a não apresentação de declarações previstas nos artigos 12.º e 13.º, após notificação, é punida por crime de desobediência qualificada, com pena de prisão até 3 anos.*

*5 - Quem omitir da declaração apresentada, com intenção de ocultar, elementos patrimoniais ou rendimentos que estava obrigado a declarar em valor superior a 50 salários mínimos mensais, é punido com pena de prisão até 3 anos.*

*6 - Os acréscimos patrimoniais não justificados apurados ao abrigo do regime fiscal tributário, de valor superior a 50 salários mínimos mensais, são tributados, para efeitos de IRS, à taxa especial de 80%.*

*7- Para efeitos do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3, as secretarias administrativas das entidades em que se integrem os titulares de cargos a que se aplica a presente lei comunicam à Entidade Fiscalizadora da Transparência a data do início e da cessação de funções.*

Quanto às consequências para o incumprimento da obrigação declarativa, parece resultar – e bem – dos n.ºs 2 e 3, que, sendo magistrado judicial, esse incumprimento não consequencia qualquer demissão ou suspensão de funções de um a cinco anos, relativamente às funções como magistrado de carreira.

A alternativa representaria um regime distinto do regime disciplinar estatutariamente previsto e constitucionalmente inválido, mostrando-se verdadeiramente desproporcional a pena disciplinar ao facto ilícito praticado.

Convinha contudo esclarecer essa inaplicabilidade, de forma expressa.







**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

No que se refere à previsão penal dos n.ºs 4, 5 e 6, nada tem o CSM a obstar à mesma.

\*

**Artigo 18.º**

**Códigos de Conduta**

**1 - As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem aprovar Códigos de Conduta a publicar em Diário da República e nos respetivos sítios na internet, para desenvolvimento, entre outras, das matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidade.**

**2 - Os Códigos de Conduta são aprovados:**

**a) Pela Assembleia da República, em relação aos respetivos Deputados, serviços e membros de gabinetes;**

**b) Pelo Governo em relação aos seus membros, gabinetes e entidades da Administração Pública e do sector público empresarial do Estado;**

**c) Pelos órgãos das autarquias locais no quadro das respetivas competências;**

**d) Pelos órgãos dirigentes das entidades autónomas e entidades reguladoras.**

**3 - Os Conselhos Superiores da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público estabelecem, com independência e autonomia, e no respeito pelos seus estatutos, os códigos de conduta aplicáveis, respetivamente, aos magistrados judiciais e do Ministério Público.**

**4 - Sem prejuízo do seu desenvolvimento e adaptação à natureza de cada entidade pelos respetivos códigos de conduta, o disposto nos artigos da presente lei relativos a ofertas e hospitalidade é diretamente aplicável às entidades abrangidas.**

**5 - Nenhuma disposição de qualquer código de conduta pode restringir as normas constitucionais e derrogar as normas legais atinentes aos estatutos próprios dos titulares de cargos públicos ou equiparados ou condicionar as condições de exercício do respetivo cargo ou função.**



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Nada tem o CSM a obstar à previsão do Código de Conduta, com o teor e limites enunciados.



**Declaração individual**  
**sobre o «Texto de Substituição» dos Projectos de Lei**  
**relativos às obrigações de «transparência»**  
**dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos**

*(José Manuel M. Cardoso da Costa)*

A matéria do «Texto de Substituição» (doravante «Texto») em apreço só em parte tem directamente a ver com as competências do Conselho Superior da Magistratura: foi sobre essa parte, pois, que fundamentalmente incidiu o Parecer do Conselho.

Não obstante, havendo o Texto chegado oficialmente ao meu conhecimento, entendo que não posso nem devo deixar de fazer sobre ele uma apreciação mais extensa do que a constante do Parecer. Louvo-me particularmente – para legitimar esta tomada de posição pessoal – na circunstância de a matéria não ser alheia à minha experiência institucional, enquanto exerci funções de Juiz e Presidente do Tribunal Constitucional, e de, nessa qualidade, e com os juízes constitucionais da época, haver sido co-responsável «material» (e mesmo «formal», na parte regulamentar) pela formulação e consagração de alguns aspectos do regime legal actualmente em vigor sobre a mesma matéria. Assim:

1. Em termos muito gerais, o que logo avulta é o facto de se estar perante um Texto que aponta para o objectivo ou o propósito de tratar unitariamente a matéria a que respeita – matéria essa que é, para tudo dizer numa palavra, a da «transparência» do exercício de cargos políticos e de altos cargos públicos. O tratamento dessa matéria distribui-se hoje fundamentalmente pela Lei n° 4/83 (com as alterações subsequentes), relativa às declarações de património e rendimentos dos titulares de certos cargos), e pela Lei n° 64/93 (também com as alterações subsequentes), relativa ao regime de exercício, e correspondentes obrigações declarativas, dos titulares dos órgãos de soberania e de altos cargos públicos: é a substituição desses dois diplomas por um único texto legal que, pois, logo se tem em vista.

JMS

Em princípio, nenhuma objecção haverá a um tal objectivo ou propósito, de condensar num único texto matérias afins, hoje dispersas por mais do que um diploma, e de unificar as correspondentes obrigações declarativas – sobretudo em quanto isso possa contribuir para clarificar, simplificar e facilitar, em primeiro lugar, o cumprimento de tais obrigações pelos seus destinatários, e, depois, sendo o caso, o respectivo controlo.

Um tal caminho obriga, porém, a ressalvas e cautelas – e, isso, porque nem tudo quanto dispõe o projectado diploma terá necessariamente de aplicar-se a todos e cada um dos seus destinatários. Ora, se o Texto já faz várias destrinças, há outras que, a meu ver, deveriam ser acrescentadas ou então, porventura, clarificadas (adiante, infra, nº 5, se especificará o ponto).

2. Passando ao conteúdo dispositivo do Texto, a primeira observação que se me suscita é a relativa ao universo dos seus destinatários, distribuídos entre «titulares de cargos políticos» e «titulares de altos cargos públicos», a que acrescem, depois, as individualidades referidas no artigo 4º.

O que aí avulta é o grande alargamento tido em vista desse universo, traduzido: – na inclusão dos membros dos executivos as freguesias (ainda que com a limitação do nº 2 artigo 2º); – na inclusão dos titulares de cargos de  direcção superior de 2º grau e dos dirigentes máximos dos serviços de acção municipal (artigo 3º); – na inclusão dos magistrados judiciais e do Ministério Público (artigo 4º).

2.1. Quanto às duas primeiras classes de titulares acabadas referidas, posso reconhecer que as razões que estão na base da sujeição dos titulares de cargos políticos e de certos cargos públicos a um regime de «transparência», com as obrigações declarativas daí decorrentes, também quanto a elas valham, por identidade ou semelhança de razão. Mas, porventura, também valeriam ainda para outras individualidades ou titulares de outras funções... O que significa que tem de haver um limite, para a aplicação de tal regime e a imposição de tais obrigações.

Ora, questiono-me seriamente sobre se o alargamento previsto – abrangendo mais uns largos milhares pessoas, umas, sediadas ao longo de todo o país e já no nível «paroquial» do território, e, outras, ocupando patamares menores de responsabilidade decisória – não é, verdadeiramente, um excesso.

MP

Justificar-se-á, na verdade, ir tão longe na imposição das obrigações declarativas previstas – para mais com uma complexidade acrescida, relativamente ao regime em vigor? Por outro lado: o enorme acréscimo do trabalho de «gestão» desses novos milhares de declarações (e logo só do arquivo e verificação da entrega atempada destas, para não falar do exame do seu conteúdo) é verdadeiramente comportável? E, se for, compensará o acréscimo de «transparência» que vai obter-se? Tenho as mais fundas dúvidas, tendendo a crer que não – quanto a todas interrogações que formulo.

2.2. Serão de outra ordem as minhas observações à inclusão dos magistrados judiciais e do Ministério Público no regime de «transparência» que o Texto visa instituir – mas podem sintetizar-se numa palavra, que é a de uma decidida, frontal e completa discordância dessa inclusão.

A este respeito, o meu entendimento converge com as considerações que constam, sobre o ponto, do Parecer do Conselho. Acrescentarei, porém, algo mais.

Em primeiro lugar, penso que a sujeição dos titulares de certos órgãos a um regime de obrigações declarativas, da natureza do que está em causa, tendo em vista a «transparência» do exercício da acção pública, poderá ter sentido justamente para titulares de órgãos cuja função se insere no *domínio da política, do governo e da administração* – com vista (é o que se pretenderá) a deixar claro que o exercício desses cargos é guiado exclusivamente pelo interesse público e a prevenir qualificadamente o risco de que o seja antes no interesse próprio ou influenciado ou determinado ilegitimamente pelos interesses de terceiros. Mas os juízes (e o que se disser para estes será basicamente transponível, *mutatis mutandis*, para os magistrados do MP) *não actuam nesse domínio*, e sim num domínio diverso, que não deve ser confundido com ele – um outro domínio, onde são chamados a decidir, e nem sempre sobre «interesses» (patrimoniais ou económicos), *não segundo o seu critério*, mas *antes aplicando o direito*, único a que devem dependência «funcional», nisso justamente indo a sua «independência». Claro que os juízes não são «deuses» nem «entidades angelicais» – e também podem falhar no seu dever deontológico essencial. Seja como for, e em meu modo de ver, a circunstância que antes aponto, e caracteriza a sua função, torna, só por si, totalmente *inadequada e injustificada* a aplicação aos magistrados judiciais do modelo de obrigações de transparência concebido para os titulares desses outros cargos.

Em segundo lugar, importa recordar que quaisquer direitos e faculdades ou obrigações e ónus que sejam concedidos ou impostos aos juízes são matéria do seu

TJM

*estatuto*, só nessa sede devendo ser tratados. Isto, por um lado. Por outro, importa lembrar que desse estatuto, e como elemento central da garantia da independência dos tribunais e dos seus titulares, faz parte a exclusiva dependência «orgânica» dos juízes de uma entidade própria, e autónoma, de gestão institucional – o *Conselho Superior da Magistratura* e o seu homólogo dos *Tribunais Administrativos e Fiscais*. É pois *tão-só nesse quadro* – do Estatuto dos Magistrados Judiciais e da competência dos Conselhos – que deverá equacionar-se a introdução de quaisquer novos instrumentos para assegurar maior «transparência» no exercício independente da função judicial.

Simplesmente – e será minha derradeira observação – julgo que *nem mesmo nesse quadro* se justificará a introdução, quanto aos juízes, de algo de semelhante ao previsto no Texto em apreciação. (Vou aqui, pois, mais longe do que se concede no Parecer do Conselho – o que faço com toda a convicção.) É o que já resulta da minha primeira observação.

(De resto – seja-me consentido acrescentar – se dessa observação decorre ainda algo mais, isso seria, sim, o questionamento da inclusão dos próprios juízes do Tribunal Constitucional no elenco dos titulares de cargos sujeitos ao regime do diploma. Mas não se levantará agora o ponto: apenas se sublinhará que tal inclusão pôde em todo o caso explicar-se, desde o início, por uma razão de «exemplaridade», atenta a competência que ao Tribunal foi conferida na matéria)

3. Ainda em geral, e no tocante agora às obrigações declarativas a que ficam adstritos os destinatários do regime previsto no Texto em apreço, não posso deixar de manifestar a minha preocupação com o modo previsto para a apresentação das declarações e o modo de acesso às mesmas.

Actualmente, essa apresentação é obrigatoriamente *manual* e as declarações *não são objecto de arquivo* e, muito menos, *de tratamento informático* – tratamento este que, quanto às declarações de património e rendimentos da Lei nº 4/83 se encontra mesmo *proibido* pelo artigo 106º da Lei do Tribunal Constitucional. Tratou-se de um ponto que ao tempo foi especialmente ponderado e de uma opção conscientemente sugerida pelo Tribunal ao legislador parlamentar, que a acolheu.

Por outro lado, no tocante ao *acesso* a essas declarações (da Lei nº 4/83), o mesmo tem de fazer-se hoje *presencialmente*, no Tribunal Constitucional, e obedecendo aos condicionamentos cuidadosamente estabelecidos no artigo 108º da respectiva Lei.

TJ/ST

Ora, o regime contemplado no Texto apresenta duas alterações fundamentais relativamente ao actualmente em vigor: – por um lado, prevê-se que a apresentação das declarações seja feita por via electrónica (artigo 12º, nº 1); – e, por outro, que o acesso às mesmas possa fazer-se também por essa via [artigo 16º, nº 5, alínea b)]. Ora, aqui residem as razões da minha preocupação – a qual pode, numa palavra, traduzir-se no seguinte: ficando assim as declarações a integrar um arquivo informático, acessível por essa via (em determinados termos), não fica sempre aberta a porta, *volens nolens*, ao risco da possibilidade de acesso ilegítimo e de «manipulação» dos dados desse arquivo?

Não ignoro as cautelas que o Texto toma em ordem a eliminar ou, de todo o modo, minimizar esse risco: – a vedação do acesso a certos dados; – as regras sobre a consulta da declaração dos dados relativos a património e rendimentos; – a distinção entre estes dados e os relativos ao registo de interesses, só estes sendo tornados públicos na «Rede»; – o condicionamento temporal do acesso digital; - a proibição de divulgação em *sites* ou redes sociais (tudo conforme previsto nos nºs 2 a 7 e 15 do artigo 16º); Não obstante isso, não posso deixar de manifestar a preocupação que antes expressei – a preocupação de que essas cautelas não sejam as bastantes [p.ex., logra-se garantir a possibilidade aberta pela alínea b) do nº 5 com a impossibilidade de cópia, prevista, e bem, no corpo do mesmo número do dito artigo 16º ? Fica afastada a possibilidade de cruzamento ilegítimo de dados?].

Tem a minha preocupação na sua base o entendimento, que perfilho, de que a regra da publicidade das declarações de património e rendimentos (introduzida em 1995) já representa uma grande restrição à reserva da vida privada a que os titulares de cargos políticos e outros cargos públicos também têm direito (constitucional), incluindo o que respeita a matéria patrimonial – donde que haja de encontrar-se um ponto de adequado equilíbrio entre esse direito e o valor (também constitucional) da transparência da vida pública e política. Ora, receio que um tal equilíbrio (que a regulamentação em vigor realiza razoavelmente) possa ser posto em causa por outros modos de apresentação e arquivo das declarações, e de acesso às mesmas, mais «arriscados» desse ponto de vista.

4. Uma outra observação geral que o Texto me merece é relativa à criação da específica «Entidade de Transparência» dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

CHG

Não sei se se encontra exemplo de alguma entidade desse tipo, com as características da que agora se projecta, no sistema político-constitucional de outro país, mormente do nosso espaço europeu. Seja como for, tenho as maiores dúvidas quanto à iniciativa da sua criação, que tendo a considerar excessiva.

Porventura excessiva, em primeiro lugar, pela desproporção, em que provável se não seguramente se traduzirá entre a mobilização de recursos que vai implicar e os resultados (ou o acréscimo de resultados) que poderá produzir.

Mas também porventura excessiva, em segundo lugar, pela preocupação, que a iniciativa denota, da necessidade de uma análise sistemática e pormenorizada de cada declaração (cfr. artigo 19º, nº 1), não se sabendo se com a possibilidade de uma perquisição ou investigação alargada sobre a situação patrimonial de cada declarante: não posso eximir-me a pensar que, ainda que decerto sem essa intenção, uma tal iniciativa conduz a que se crie um sentimento de «desconfiança» (ou de acrescida desconfiança) sobre a possível inveracidade das declarações, que tenho por injustificado – acabando por contribuir, na minha perspectiva (ainda que possivelmente ela não seja a mais comumente partilhada), para adensar um sentimento de suspeita *generalizada* (que quero crer e teimo em considerar infundada) em torno dos titulares de cargos políticos. (A este respeito cabe, de resto, dizer ainda que a «publicidade» das declarações já é um elemento muito dissuasor da sua inveracidade: quem quer que as consulte, pode denunciar, assumindo a correspondente responsabilidade (o que só é desejável), a ocorrência (ou a dúvida fundada) da inveracidade de uma declaração).

Seja como for, a ser criada a «Entidade», será desejável que ela tenha uma estrutura organizatória o mais simples possível e haverá que, não só definir, mas *delimitar* com precisão os seus *poderes* – aí se ponderando os tipos de decisão sua que devam ser susceptíveis de impugnação contenciosa (desde logo, p. ex., sobre a existência ou não do dever de declaração), naturalmente junto do Tribunal Constitucional.

5. As que antecedem são observações mais gerais sobre o Texto. Acrescentarei a seguir três observações mais específicas, ainda sobre matérias hoje tratadas nas Leis nº 4/83 e 64/93.

A primeira delas respeita a uma das categorias de «cargos políticos» constante do elenco do artigo 2º: a dos membros dos órgãos constitucionais [alínea *j*] do nº 1].



20/5/7

os demais órgãos que esse preceito abrange, e que, salvo qualquer lapso, são os seguintes: o *Conselho de Estado*, o *Conselho Económico e Social*, o *Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*, o *Conselho Superior do Ministério Público* e o *Conselho Superior da Defesa Nacional*. (A respeito do conceito de «órgãos constitucionais» no contexto da actual Lei nº 4/83, pode ver-se o Acórdão nº 324/2001 do Tribunal Constitucional).

O problema decorre de que, tendo o Texto começado por definir (agora unitariamente) o elenco das duas espécies de titulares de cargos a que se aplica (os titulares de «cargos políticos» e os titulares de «altos cargos públicos»), segue-se que, sempre que um seu preceito se refira a qualquer delas, sem mais, o mesmo preceito se aplicará a todos a todas as correspondentes sub-espécies de titulares de cargos. Importa, pois, fazer as necessárias ressalvas, onde se entenda que tal não é (ou não deve ser) o caso).

Ora, quanto aos titulares dos «órgãos constitucionais», pensa-se que essas ressalvas faltam em dois casos e que a ressalva poderá (ou deverá) ser melhor explicitada num terceiro: na primeira situação estão os casos do artigo 8º, nºs 1 e 2 (*Impedimentos*) e do artigo 12º, nº 4 (*campos e preenchimento da declaração*); na segunda, o caso do artigo 5º (*Exclusividade*).

O ponto está em que, para além de os órgãos em causa se situarem, ou num domínio não decisório (e apenas consultivo), ou em domínios decisórios que estão longe da área administrativa que pode confrontar-se com a «arbitragem» de interesses, para além disso, os membros de tais órgãos – *deixando agora de lado* os que o são *por inerência* de outras funções ou *em comissão de serviço*: este último é o caso dos magistrados que integram os correspondentes Conselhos – exercem ou podem exercer (e, nesse caso, essa é a regra) os respectivos cargos, por definição, *não em exclusividade* e, sim, a título «*honorário*» (para usar uma conhecida qualificação doutrinária), sem desse exercício auferirem «remuneração (se tanto, e em algum caso, uma simbólica senha de presença). Ao lado dessa sua qualidade, *tais membros* desses órgãos *mantêm*, pois, *o exercício da actividade profissional própria* – cujo exercício, na sua integralidade, a lei considera perfeitamente compatível com aquela. Ora, importa que o Texto em apreço esteja em perfeita coerência com isso ou, de todo o modo, leve isso na devida conta.

É nesta conformidade que se entende o seguinte:

– que, no artigo 5º, se a alínea *f*) do nº 2 já parece ressaltar a situação, melhor seria (até por paridade sistemática) que ela fosse logo considerada no nº 1, acrescentando uma nova alínea, do seguinte teor: «*Nas leis relativas aos órgãos constitucionais referidos na alínea j) do nº 1 do artigo 2º*»;

– que, no artigo 8º, devem ressaltar-se da proibição dos nºs 1 e 2 [quanto a este, tem-se especialmente em vista a alínea *b*)] «*os membros dos órgãos constitucionais referidos na alínea j) do nº 1 do artigo 2º que não exerçam em exclusividade essa função*»;

– que, no nº 4 do artigo 12º, devem acrescentar-se «*os membros dos órgãos constitucionais referidos na alínea j) do nº 1 do artigo 2º*» aos que não ficam obrigados a preencher o campo da declaração relativo ao «registo de interesses».

Sem questionar agora (à luz das considerações atrás feitas) o cabimento da sujeição dos titulares dos órgãos em causa ao regime de obrigações declarativas a que já se encontram adstritos (o da Lei nº 4/83), o que antecede é, então, o necessário para que as coisas fiquem onde estão, e a situação de tais individualidades não resulte injustificadamente agravada, seja no que toca ao exercício das suas actividades profissionais, seja no que toca a um «registo de interesses» que, no seu caso, não se afigura exigível.

6. A segunda observação será relativa à actualização da declaração (artigo 13º do Texto).

No nº 2, nada se inova, relativamente ao regime em vigor – a não ser que se pretenda alargar a obrigação aos casos em que haja também «diminuição patrimonial» (com efeito, enquanto no artigo 2º da Lei nº 4/83 se fala em «acréscimo», agora diz-se «alteração» patrimonial). Sempre achei excessiva esta exigência declarativa, tal como está hoje na lei – pelo que não poderei senão manter esse juízo, mas agora por maioria de razão, se vier a abranger as «diminuições» patrimoniais.

Já no nº 5 se introduz uma inovação de grande relevo: a da obrigação de apresentar uma declaração actualizada três anos após o fim do exercício do cargo ou função que lhe deu origem – a qual será, essa sim, a declaração «final». Uma obrigação que, não estabelecendo o Texto nenhuma ressalva, valerá, pois, para os titulares de todos os cargos referidos nos artigos 2º, 3º e 4º.

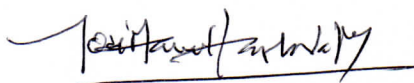
Ora, se, quanto ao disposto no nº 2, já tenho as reservas que antes referi, quanto a à introdução desta nova obrigação só posso ser vivamente crítico: entendo, na verdade, que a justificação que tal obrigação possa ter (e que pode presumir-se qual seja) não é proporcionada ao ónus em que ela se traduz para os seus destinatários e à restrição do direito à privacidade dos mesmos que aí vai implicada. E – para ser inteiramente claro – julgo que esta crítica se colocará inclusivamente no plano constitucional.

7. A terceira e última observação concerne aos artigos 10º e 17º, sobre o sancionamento da infracção das regras de exercício dos cargos (o primeiro) ou do incumprimento das obrigações declarativas (o segundo).

Não há nenhuma novidade nessas sanções. Mas impõe-se acautelar que elas só sejam aplicadas em caso de culpa do infractor. Sugere-se, por isso, que, no artigo 10º, se insira uma disposição de conteúdo semelhante ao do actual nº 3 do artigo 112º da Lei do Tribunal Constitucional; e que, no artigo 17º, se inclua a ressalva «culposamente».

Por outro lado, ainda no artigo 17º, importará definir a competência para a declaração de perda de mandato, a demissão ou a destituição – a exemplo do que justamente se faz no nºs 2 e 5 do artigo 10º.

Coimbra, 20 de Março de 2019



José Manuel M. Cardoso da Costa  
(Vogal do Conselho Superior da Magistratura)