



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«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»

PARECER

Veio a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas – CERTEFP – através do Ofício n.º 2/CERTEFP/2019 Data: 15-02-2019 NU: 625390 que o seu Presidente, Luís Marques Guedes, subscreveu, solicitar a opinião da ANAFRE sobre a proposta de diploma que visa a sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia.

Incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, tal proposta, aprovada indiciariamente pela Comissão requerente, visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de tais cargos políticos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.

O texto apreciando resulta do cruzamento e fusão das propostas apresentadas pelos Grupos Parlamentares da Assembleia da República, designadamente:

- Projeto de Lei nº 142/XIII – 1ª, do PCP
- Projeto de Lei nº 150/XIII – 1ª, do PS
- Projeto de Lei nº 152/XIII – 1ª, do BE
- Projeto de Lei 157/XIII – 1ª, do BE
- Projeto de Lei nº 226/XIII – 1ª, do CDS-PP
- Projeto de Lei nº 220/XIII – 1ª, do PSD

Deste conjunto inicial de Projetos de diploma, presentes à avaliação da CERTEFP, nasceu o Projeto de Lei apreciando.

De diversos modos e por diversas vias, todos convergem na intenção de imprimir maior credibilização aos diversos protagonistas da vida política portuguesa.

Reforçando as regras de transparência e rigor no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos e garantindo a proteção da democracia representativa de suspeitas, suspeições e da cada vez mais arreigada desconfiança, o Regime Jurídico aqui previsto pretende sublimar a imparcialidade e a independência com que aqueles titulares devem atuar.



Trata-se de uma iniciativa que, visando reforçar o escrutínio do desempenho dos executores de funções políticas e públicas dos quais se requiere e exige um alto grau de compromisso ético, promoverá, assim se intenta, maior transparência na atividade que desempenham.

Esta preocupação deve-se, inquestionavelmente, ao fenómeno da corrupção que tem marcado a discussão pública na sociedade portuguesa, o que dita a urgência de recriar a credibilidade das instituições públicas e a confiança nos agentes políticos e administrativos.

Para tal se atingir, é necessário promover o controlo público dos interesses e da riqueza dos titulares, o que constitui um precioso instrumento para o combate da corrupção quer dos agentes políticos quer dos agentes de Justiça, quer dos cidadãos em geral de quem são seus representantes.

Os acréscimos patrimoniais injustificados daqueles titulares, enquanto no desempenho da sua atividade profissional, empresarial social e financeira são passíveis de controlo.

Este controlo deve exercer-se em três momentos essenciais: durante o mandato, antes da sua entrada em exercício e após a cessação das funções naqueles cargos.

Elencando, no seu Artº 2º os titulares dos cargos que este regime visa atingir, verificamos que, entre os demais, a sua alínea i) elenca os «*Membros dos órgãos executivos do poder local*».

Porém, a norma do nº 2 do mesmo Artº 2º, excepciona daquela classificação – Cargos Políticos - entre outros:

- Alínea i) «*os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 mil eleitores, que não se encontrem em regime de permanência*».

Mas não excepciona os Presidentes da Junta das Freguesias com menos de 10 mil eleitores.

O Artigo 5º regula o regime de **exclusividade** no exercício do mandato a desempenhar pelos titulares dos cargos políticos.

Ressalva, no entanto, daquele regime, as determinações exaradas no Artº 6º e as prescritas noutros diplomas legais.

Designadamente e no caso das entidades que, aqui, nos importa apreciar - as Autarquias Locais – fá-lo nos seguintes termos e para os devidos efeitos:



Capítulo II

Do exercício do mandato

Artigo 5.º

Exclusividade

1 - Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do especialmente disposto no artigo seguinte e:

c) No Estatuto dos Eleitos Locais;

O Artigo 6.º, visando, por excelência, matéria dirigida aos «Autarcas», prende a nossa especial atenção, pois exceciona da exclusividade de funções os vereadores em regime de permanência a tempo parcial ou sem regime de permanência e os titulares dos órgãos executivos das freguesias;

E também os acautela, prevendo que os titulares de órgãos do poder local não podem, por si ou por interposta pessoa, singular ou coletiva, relativamente a quaisquer questões, processos ou litígios que envolvam ou tenham de ser apreciados e/ou decididos pelo respetivo município, suas freguesias, área metropolitana, comunidade intermunicipal ou respetivos setores empresariais locais, exercer outros mandatos e outras funções.

Artigo 6º

Autarcas

1 – Podem exercer outras atividades, devendo declará-las nos termos da lei:

- a) Os vereadores em regime de permanência a tempo parcial ou sem regime de permanência;
- b) Os titulares dos órgãos executivos das freguesias. (*)

2 – Os titulares de órgãos do poder local não podem, por si ou por interposta pessoa, singular ou coletiva, relativamente a quaisquer questões, processos ou litígios que envolvam ou tenham de ser apreciados e/ou decididos pelo respetivo município, suas freguesias, área metropolitana, comunidade intermunicipal ou respetivos setores empresariais locais:

- a) Exercer o mandato judicial em qualquer foro;
- b) Exercer funções como consultor ou emitir pareceres;
- c) Assinar projetos de arquitetura ou engenharia.

(*) Sublinhado nosso

O Artigo 7.º - Atividades anteriores – cria um regime de impedimentos oponíveis aos titulares dos cargos visados quando em situações vividas nos últimos três anos, 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.

Outros impedimentos decorrem do Artigo 8º que, especialmente, visa os titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, nomeadamente, os das Freguesias.



Artigo 8.º
Impedimentos

6 - No caso dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, o regime dos n.ºs 2 a 4 é aplicável ainda relativamente aos procedimentos de contratação:

- a) Das freguesias que integrem o âmbito territorial do respetivo município;^(*)
- b) Do município no qual se integre territorialmente a respetiva freguesia;
- c)
- d)

(*) Sublinhado nosso

O Artigo 9.º - Regime aplicável após cessação de funções – prossegue, no seu nº 4, na senda dos impedimentos, prevendo inibições pelo período de três anos contados da data de cessação do mandato.

4 - Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de três anos contado da data da cessação do mandato, quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa.

O seu nº 5 cria exceções ao disposto no número anterior para o exercício de funções.

O Artigo 10.º cria o Regime sancionatório, determinando que:

«1 - a) Para os titulares de cargos eletivos, com a exceção do Presidente da República, a perda do respetivo mandato»;

Artigo 12.º - Matéria de especial relevo é aquela que se prende com as obrigações declarativas, cerne e núcleo principal da intenção do legislador, onde ficará determinado que:

Capítulo III
Das Obrigações Declarativas
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 coletiva 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 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) 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 atividades de idêntica natureza;

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

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 -

5 -

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 nº 2 e do nº 3, a publicar nos termos do artigo 16º.⁽¹⁾

⁽¹⁾ Sublinhado nosso.

O Artigo 13.º dispõe sobre a Atualização da declaração, obrigação que poderá decorrer da cessação das funções, da recondução nas mesmas ou da reeleição dos titulares.

A atualização da declaração inicial, ainda se impõe nos restantes termos do estatuído nesta norma, designadamente, quando se verifique alguma alteração efetiva no acervo patrimonial do titular ou mudança das circunstâncias objetivas ou subjetivas que o rodeiam, nos termos aqui consagrados.



Matéria igualmente relevante e *ex novum*, é a que o **Artigo 14º** acolheu e que, na parte aplicável às Freguesias, deve prender a nossa atenção, quer pelo seu carácter obrigatório que se impõe às Freguesias mencionadas na alínea i) do nº 2, do Artº 2º, quer pelo seu carácter facultativo para as demais.

Assim:

Artigo 14.º

Registo de interesses

- 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.
 - 2 - A Assembleia da República e o Governo asseguram também obrigatoriamente a publicidade nos respetivos sítios da internet dos elementos da declaração única relativos ao registo de interesses dos respetivos titulares.
 - 3 - **Os municípios, bem como as freguesias com mais de dez mil eleitores(*)**, mantêm um registo de interesses próprio e acessível através da internet dos quais devem constar obrigatoriamente:
 - a) Os elementos objeto de publicidade e constantes da declaração única realizada junto da Entidade para a Transparência pelos titulares dos seus órgãos e dirigentes dos seus serviços vinculados a essa obrigação;
 - b) Declaração de atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades ou impedimentos e quaisquer atos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses dos demais titulares dos seus órgãos, em termos a definir em regulamento a aprovar pelo respetivo órgão deliberativo.
 - 4 - **As demais autarquias locais não referidas no número anterior podem criar um registo de interesses mediante deliberação das respetivas assembleias.**
 - 5 - A constituição dos registos de interesses das autarquias locais referidas nos números anteriores deve ser comunicada à Entidade para a Transparência, à qual deve ser fornecida hiperligação para a secção do respetivo site onde se encontram publicitadas.
- (*) Sublinhados nossos

Caraterizadora do que atrás afirmámos quanto à motivação de legislar, é a norma do **Artigo 15º** do presente Projeto de Lei - **Ofertas Institucionais e hospitalidades**. Parecendo de somenos importância, verificamos que o legislador não só lhe dedica um extenso rol de normas mas também estabelece, como limite mínimo da obrigação de registar, o valor de 150 euros, revelando o quanto esta faceta da vida dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos pode ser importante para a credibilização dos titulares, de todo o sistema político e da própria Democracia.

Excecional se torna o regime aqui prescrito quando se trate de partidos políticos – nº **12** - *«incluindo os respetivos grupos parlamentares, através dos seus órgãos, delegações ou representações suas, sem prejuízo das regras decorrentes do regime jurídico do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais»*.

O nº **5** do presente **Artigo 15º** dispõe que o destino das ofertas sujeitas ao dever de apresentação, tendo em conta a sua natureza e relevância, é estabelecido pelo organismo competente para o registo definido no respetivo Código de Conduta cuja criação é consagrada no **Artº 18º** do presente Projeto de Lei.

O **Artigo 16.º** que regula o **Acesso e publicidade da condição dos declarantes**, determina que a declaração única de rendimentos, património e interesses é de acesso



público nos termos do presente artigo, a par das situações de excecionalidade e oposição à divulgação dos elementos não publicitáveis.

O Artigo 17.º deixa prescritas as normas a seguir nos casos de incumprimento por parte dos sujeitos a quem a lei de aplicará.

Define os atos a praticar pela Entidade Fiscalizadora da Transparência;

Prescreve as sanções inerentes: perda do mandato, demissão ou destituição judicial;

E, conforme os casos, determina:

- Inibição por período de um a cinco anos para o exercício de cargo, nos casos de reiteração na omissão da referida declaração;
- A punição do infrator por crime de desobediência qualificada, com pena de prisão até 3 anos;
- A pena de prisão até 3 anos para aqueles que omitam, na declaração apresentada, com intenção de os ocultar, elementos patrimoniais ou rendimentos que estava obrigado a declarar em valor superior a 50 salários mínimos mensais.

O regime sancionatório é rigoroso e penalizador. Contudo, adequado e proporcional aos valores a defender.

Como atrás referido, o **Artigo 18.º** estabelece as regras da constituição dos **Códigos de Conduta**, o que deverá obedecer aos seguintes termos:

Artigo 18.º

Códigos de Condutas

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.

O Artigo 19.º estatui, adotando um sentido de normalidade, que a **Fiscalização** das declarações apresentadas nos termos da presente lei compete à Entidade Fiscalizadora da Transparência, órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional, cuja organização e funcionamento não-de constar de lei própria.

O Artigo 20.º tem uma matriz processual prescrevendo que a E.F.T. comunica ao M.P. junto do T.C. a omissão e inexatidão das declarações dos titulares.

O Artigo 21.º e final cumpre uma função **remissiva**, postergando para Lei própria a regulação dos crimes cometidos no âmbito do direito neste diploma constituendo bem como o seu regime sancionatório.

EM RESUMO:

- Os titulares dos cargos políticos e altos cargos públicos estão exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo observar, no desempenho das suas funções, os princípios e valores fundamentais da atividade política e administrativa consagrados na Constituição e na Lei;
- Os princípios da legalidade, justiça e imparcialidade, competência, responsabilidade, proporcionalidade, transparência e boa fé, são uma forma de assegurar o respeito e confiança da sociedade em geral nos detentores dos cargos políticos e altos cargos públicos;
- No exercício dos cargos em que são investidos, os seus titulares estão sujeitos ao regime de incompatibilidades, inibições e impedimentos previstos nas disposições reguladoras de conflitos de interesses resultantes do exercício de funções públicas;
- O Regime Legal atual que regula o exercício de cargos políticos e altos cargos públicos encontra-se muito disperso;
- Em vigor há mais de 20 anos, não responde com eficiência às exigências da vida pública hodierna;
- O regime que, atualmente, vigora implica uma multiplicidade de declarações e envolve uma complexa plêiade de entidades de fiscalização;
- As normas sobre fiscalização e controlo também se encontram dispersos;
- De igual modo e no mesmo estado se encontra o regime sancionatório, competindo ao TC a exclusividade da sua avaliação e tramitação processual, o que implica o asoerramento daquele Tribunal e a sua ineficácia;
- No quadro da intervenção global sobre matérias do estatuto dos titulares de cargos políticos, poderia ser igualmente relevante clarificar que todas as disposições legais que se aplicam ao exercício de funções autárquicas em regime de tempo inteiro são também aplicáveis aos eleitos na Juntas de Freguesia que desempenhem funções nesse regime, uma vez que a separação



da matéria por dois diplomas nem sempre deixa este ponto inteiramente claro e que são várias as disposições em legislação avulsa que se reportam apenas à realidade municipal, esquecendo a existência de eleitos a meio tempo e tempo inteiro nas Freguesias;

- No limite, uma integração de toda a matéria estatutária de eleitos locais numa única lei poderia ter vantagens significativas nesse plano, simplificando a sua aplicação e oferecendo maior segurança. Nesse contexto, a assunção expressa pelo legislador daquilo que já é o entendimento unânime dominante no plano doutrinário e jurisprudencial quanto à existência de 3 regimes de exercício de funções autárquicas (permanência a tempo inteiro, meio tempo e não permanência) seria particularmente benéfica e clarificadora também para os eleitos nas Freguesias;
- Por outro lado, importa igualmente ponderar a necessidade de clarificação da possibilidade de os eleitos em regime de meio tempo poderem realizar descontos para a segurança social, opção que corresponderia simultaneamente a um objetivo de assegurar dignidade ao exercício daquelas funções, bem como de contribuir para a coerência global do regime de proteção social, que procura integrar e ponderar nas carreiras contributivas as várias fontes de rendimento do trabalho, delas não se devendo excluir esta modalidade de exercício de funções públicas.

Unificar este Regime contribui para facilitar e simplificar a entrega das declarações, permitindo a facilitação da sua consulta com acesso integral à informação.

Por isso,

O presente Projeto de Lei, alterando as leis existentes, e aprovando o novo Regime Jurídico do exercício de funções dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, considera:

- Imprimir maior credibilização aos diversos protagonistas da vida política portuguesa;
- Reforçar as regras de transparência e rigor no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos;
- Proteger a Democracia representativa de suspeitas e desconfiança;
- Reforçar o escrutínio do desempenho dos executores de funções políticas e públicas;
- Criar a Entidade Reguladora da Transparência, assim se evitando sobrecarregar o Tribunal Constitucional;
- Imprimir eficácia e celeridade nos processos de controlo das incompatibilidades, impedimentos, dos interesses e da riqueza dos titulares, relevando o papel do Ministério Público face à sua integral dedicação;



- Reconhecer a competência e experiência demonstradas pelo prestigiado Ministério Público, nomeando, de entre o seu corpo, um magistrado para a composição da Entidade Reguladora da Transparência;
- Regular a obrigação de proceder a apresentação de declarações de interesses, participações e existência de património pessoal dos titulares daqueles cargos;
- Controlar os acréscimos patrimoniais injustificados daqueles titulares;
- Instituir um regime sancionatório para o incumprimento dos deveres legais consagrados na Lei e na Constituição.

Por todo o exposto, a ANAFRE, feita a sua análise e reflexão, não pode afirmar senão a sua adesão incondicional ao presente Projeto de Lei.

Lisboa, 13 de março de 2019