



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

N.º GOV/2019/0070

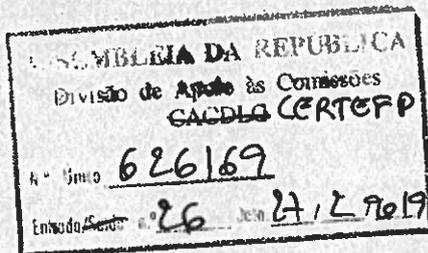
Lisboa, 27 de fevereiro de 2019

Exmo. Senhor
Dr. Luís Marques Guedes
Presidente Comissão Eventual para o Reforço
da Transparência no Exercício de Funções Públicas

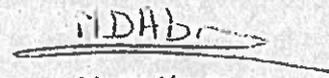
Assunto: Projeto de lei que visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório

Junto Parecer do Banco de Portugal sobre o projeto de lei que visa estabelecer o regime de exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, em resposta ao e-mail datado de 15.02.2019 dessa Comissão.

Com os melhores cumprimentos,



A Chefe do Gabinete


Marta Abreu

Anexo: 1



***PARECER DO BANCO DE PORTUGAL SOBRE O PROJETO DE LEI QUE VISA ESTABELECE O
REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E DE ALTOS
CARGOS PÚBLICOS***

I. Enquadramento

Por *e-mail* datado de 15.02.2019, a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas (“**CERTEFP**”) veio solicitar parecer ao Banco de Portugal sobre projeto de lei 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 (“**Projeto de Lei**”).

O presente parecer visa dar resposta a esta solicitação.

II. Análise

a) Falta de referência a normas revogatórias ou que alteram outros diplomas

O Projeto de Lei disponibilizado ao Banco de Portugal para emissão de parecer não inclui ainda referência a normas revogatórias ou a normas que alterem outros diplomas.

A análise do Banco de Portugal ao Projeto de Lei encontra-se limitada, desta forma, atendendo a que estas referências não constam ainda do Projeto de Lei, as quais permitiriam ao Banco de Portugal porventura concluir, de forma inequívoca, qual o sentido pretendido pelo legislador relativamente às disposições constantes do Projeto de Lei.

Seria, em especial, relevante que fosse clarificado que alterações se pretenderá promover relativamente aos seguintes diplomas:

- Lei n.º 4/83, de 02 de abril, relativa ao controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos A título de exemplo;



- Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, relativa a incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- Estatuto do Gestor Público (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março); e
- Lei Orgânica do Banco de Portugal (caso se pretenda aplicar o presente projeto de lei ao Banco de Portugal).

b) Aplicabilidade ao Banco de Portugal

O Projeto de Lei visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas, e respetivo regime sancionatório (cfr. art.º 1.º do Projeto de Lei).

Não se afigura claro ao Banco de Portugal a integração dos membros do seu Conselho de Administração no âmbito de aplicação do Projeto de Lei, atendendo à redação atual do mesmo.

Em todo o caso, considera-se que a aplicabilidade do regime previsto no Projeto de Lei ao Banco de Portugal depende da sua compatibilidade com o regime já em vigor por força da respetiva Lei Orgânica e do Direito da União Europeia aplicável, por força do estatuto do Banco de Portugal como banco central e respetiva integração no Sistema Europeu de Bancos Centrais.

De notar, a este propósito, que o Banco de Portugal dispõe já de um regime robusto de exclusividade, incompatibilidades e aplicável a matérias relacionadas com a ética, decorrente da sua Lei Orgânica e dos Estatutos do SEBC/BCE, bem como da sua própria prática, enquadrada pela legislação que lhe é aplicável. Para além da obrigação de exclusividade consignada no artigo 61.º da Lei Orgânica e da aplicação subsidiária do Estatuto do Gestor Público (n.º 1 do artigo 61.º da Lei Orgânica), cabe destacar o seguinte:

- O Código de Conduta dos Membros do Conselho do Banco Central Europeu (Anexo I) prevê, no seu ponto 6, que *“durante o primeiro ano subsequente à cessação das respetivas funções, os membros do Conselho do Banco Central Europeu devem continuar a evitar qualquer conflito de interesses resultante de qualquer nova atividade privada”,* devendo, *“designadamente, informar por escrito os membros do Conselho do Banco Central Europeu sempre que tiverem a intenção de iniciar tais atividades e solicitar o seu conselho antes de assumirem qualquer compromisso”;*



- Existem impedimentos ao desempenho de funções após a cessação de atividade como membro do Conselho de Supervisão do Banco Central Europeu consta já do artigo 31.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013, do Conselho, de 15 de outubro de 2013 (Anexo II), bem como do artigo 8 do Código de Conduta aprovado por este Conselho de Supervisão (Anexo III – prevê-se aí um período de impedimento até dois anos, que poderá ser ajustado, por deliberação do Comité de Ética do Banco Central Europeu¹, por motivos devidamente justificados, de forma proporcional às funções desempenhadas durante esse mandato e à respetiva função, competindo igualmente a este Comité pronunciar-se sobre o nível apropriado de compensação devida durante este período);
- Relevam ainda o n.º 3 do artigo 9.º da Orientação (UE) 2015/855 do Banco Central Europeu, de 12 de março de 2015 (que estabelece os princípios do Código Deontológico do Eurosistema – Anexo IV) e do n.º 3 do artigo 9.º da Orientação (UE) 2015/856 do Banco Central Europeu, de 12 de março de 2015 (que estabelece os princípios do Código Deontológico do Mecanismo Único de Supervisão – Anexo V);
Concretamente, estabelece-se aí que *“Os bancos centrais do Eurosistema [o BCE e as autoridades nacionais competentes] devem dispor de um mecanismo para avaliar e prevenir possíveis conflitos de interesse decorrentes de atividades profissionais exercidas por ex-membros dos seus órgãos sociais e pelos seus quadros superiores que reportem diretamente ao nível executivo depois de cessada a sua relação laboral”*;
- A aceitação de ofertas ou vantagens, patrimoniais ou não patrimoniais, conhece tratamento relevante, e em termos bastante restritivos, no enquadramento normativo do Sistema Europeu de Bancos Centrais (pontos 3.3. e 3.4 do Código de Conduta dos Membros do Conselho do Banco Central Europeu, artigo 10.º do Código de Conduta do Conselho de Supervisão e artigo 10.º da Orientação (UE) 2015/855 e da Orientação (UE) 2015/856.

O Banco de Portugal considera que, até ao momento, a falta de enquadramento específico desta matéria no ordenamento jurídico português tem vindo a dificultar a plena aplicação de todas estas previsões. Ainda assim, o Banco de Portugal procedeu, na medida consentida pela legislação aplicável, nomeadamente da sua Lei Orgânica, à criação de instrumentos dirigidos, tanto quanto possível, à efetivação destas orientações, nos seguintes termos:

¹ Criado pela decisão (UE) 2015/433/ do Banco Central europeu, de 17 de dezembro de 2014 (BCE/2014/59).



- O Banco de Portugal dispõe de Códigos de Condutas aplicáveis aos trabalhadores, aos membros do Conselho de Administração e aos membros do Conselho de Auditoria;
- O Banco de Portugal dispõe de uma Comissão de Ética, responsável por zelar pela observância dos padrões éticos e de conduta aplicáveis aos membros do Conselho de Administração e aos trabalhadores do Banco de Portugal, e de um Gabinete de Conformidade, com responsabilidade genérica de assegurar que os trabalhadores atuam, no desempenho das suas funções, em cumprimento das regras legais, regulamentares e operacionais que lhes são aplicáveis;
- O Banco de Portugal aprovou um Regulamento da Comissão de Ética e dos Deveres Gerais dos Trabalhadores do Banco de Portugal;
- O Código de Conduta dos Membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal prevê, no seu ponto 5.8. que *“os membros do Conselho não podem, nos dois anos subsequentes à cessação das respetivas funções, desempenhar quaisquer atividades ou prestar serviços, remunerados ou não, em entidades sujeitas à supervisão do Banco ou em cuja supervisão o Banco participe no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, bem como em grupos de empresas controlados por tais entidades, sem prejuízo do desempenho de atividades ou do exercício de funções no âmbito profissional que ocupavam à data da sua designação, devendo informar por escrito a Comissão de Ética e ficando sujeitos, quando tal suceda, ao dever de segredo e à proibição de uso ilegítimo de informação privilegiada a que tenham tido acesso por causa ou no exercício das suas funções”*;

Prevê o ponto 5.9 do mesmo Código de Conduta que, na sequência de solicitação fundamentada de um membro ou antigo membro do Conselho, a Comissão de Ética poderá *“reduzir ou eliminar este período de impedimento, caso possa excluir-se a possibilidade de conflito de interesses decorrente de uma atividade profissional subsequente”*;

Prevê-se no ponto 11 do Código de Conduta em causa que *“no momento da tomada de posse, o membro do Conselho de Administração subscreve um documento pelo qual manifesta a tomada de conhecimento do conteúdo do presente Código de Conduta e se vincula, no âmbito dos deveres que integram o seu mandato, ao respetivo cumprimento”*;

- Está contemplado no artigo 19.º do Regulamento da Comissão de Ética e dos Deveres Gerais de Conduta dos Trabalhadores do Banco de Portugal a possibilidade de celebração de pactos de não concorrência com trabalhadores que exerçam ou tenham exercido cargos de direção ou equiparados ou com outros trabalhadores cujas funções



o justifiquem, pelos quais estes se obriguem, por período não superior a dois anos após a cessação do respetivo contrato de trabalho, a não estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com entidades sujeitas à supervisão do Banco ou em cuja supervisão o Banco participe no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, ou inseridas em grupos controlados por essas entidades;

- O Código de Conduta dos membros do Conselho de Administração ocupa-se também, nos seus pontos 8.3 e 8.4, da matéria das ofertas e vantagens, concretizando a orientação muito restritiva vigente no âmbito do Sistema Europeu de Bancos Centrais; O mesmo acontece nos artigos 24.º a 27.º do Regulamento da Comissão de Ética e dos Deveres Gerais de Conduta dos Trabalhadores do Banco de Portugal.

Todos estes documentos estão disponíveis no sítio do Banco de Portugal na Internet.

Verifica-se, portanto, que estas matérias encontram, no que concerne ao Banco de Portugal, especificidades significativas, desde logo decorrentes da sua inserção no Sistema Europeu de Bancos Centrais, pelo que se afigura necessária a manutenção das soluções que se adaptam à configuração institucional própria e diferenciada do Banco de Portugal.

Por outro lado, entendendo-se que se pretende aplicar, no que concerne às obrigações declarativas, o Projeto de Lei aos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal, seria relevante introduzir uma referência expressa aos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal, através do aditamento de uma alínea ao n.º 2 do art.º 3.º do Projeto de Lei.

O Banco de Portugal salienta ainda que não se afigura poder ser aplicável aos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal o regime sancionatório previsto no Projeto de Lei, dado que as causas de cessação de funções por parte do Governador e dos restantes membros do Conselho de Administração devem circunscrever-se ao âmbito estritamente previsto no Estatuto do SEBC/BCE, de forma a salvaguardar a sua independência pessoal (como manifestação específica do estatuto reforçado de independência do Banco de Portugal).

De forma a salvaguardar as preocupações referidas *supra* relativas à integração do Banco de Portugal no Sistema Europeu de Bancos Centrais, afigura-se ao Banco de Portugal conveniente prever expressamente uma disposição no Projeto de Lei que permitisse a adequada articulação



do regime previsto no Projeto de Lei com o Direito da União Europeia aplicável. Suscita-se, nesse contexto, à consideração da CERTEFP a inserção no referido Projeto de Lei de um novo preceito, nos seguintes termos:

"Artigo [...]

Direito da União Europeia e Direito Internacional

O disposto na presente lei não se aplica quando exista norma de Direito da União Europeia ou de Direito Internacional que disponha em sentido diverso e seja aplicável a pessoa coletiva de direito público e à respetiva atividade."

Por fim, aplicando-se o Projeto de Lei em apreço aos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal, será indispensável, por força do n.º 4 do artigo 127.º e do n.º 5 do artigo 282.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como do terceiro travessão do n.º 1 do artigo 2.º da Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de junho de 1998 (Anexo IX), a consulta do Banco Central Europeu.

c) Membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos

O Banco de Portugal entende ainda que não é de fácil apreensão a referência a "*membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos*", que surge por acréscimo à referência a "*gestor público*", atendendo à definição de "*gestor público*" constante do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto do Gestor Público.

Por outro lado, não se afigura evidente a articulação pretendida entre o Projeto de Lei, o Estatuto do Gestor Público, o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e o artigo 47.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, em especial no que respeita ao regime de exclusividade previsto no artigo 5.º do Projeto de Lei. A este propósito, entende o Banco de Portugal que se afigura relevante poder esclarecer esta questão de forma expressa, de modo a que sejam promovidas a certeza e a segurança jurídicas.

Banco de Portugal, 26 de fevereiro de 2019

