



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

PARECER

A. Enquadramento

1. Por solicitação do Deputado único representante do partido Chega, datada do dia 16 de março de 2022, foi requerida a 17 de março de 2022 à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados “a verificação e conseqüente parecer sobre o regime de exclusividade de que beneficiou a Deputada Mariana Mortágua desde 2015 apesar de prestar e ser paga por serviços de consultoria a entidades externas ao Parlamento.” Para o efeito, o Senhor Deputado solicita a avaliação do conteúdo de duas notícias: uma constante do Semanário Novo, na sua edição de 16 de março de 2022, e outra do diário Inevitável, na sua edição de 17 de março de 2022, que dão nota de ter a Senhora Deputada “prestado serviços de consultoria e não de propriedade intelectual” à Global Media, detentora do *Jornal de Notícias*, encontrando-se, por isso, “numa situação fiscal diferente daquela que anunciou publicamente”, o que poderia consubstanciar uma violação do regime de exclusividade no qual a Senhora Deputada se encontra a exercer o seu mandato.
2. Atento o conteúdo da matéria, foi a solicitação de parecer do Deputado único representante do partido Chega remetida ao Grupo de Trabalho para o Registo de Interesses, no âmbito do qual é elaborado o presente parecer para apreciação pelo plenário da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados.
3. Nos termos do n.º 2 do artigo 27.º-A do Estatuto dos Deputados e do ponto 2 das Regras e Procedimentos da Comissão relativos à apreciação das imunidades, incompatibilidades, impedimentos e interesses e pedidos de elementos, foi a Senhora Deputada Mariana Mortágua notificada para se pronunciar, querendo, sobre o requerimento apresentado, o que veio a fazer por mensagem de correio eletrónico dirigida ao Senhor Presidente da Comissão, no dia 21 de março de 2022, através da qual comunicou o seguinte:

“1. A atividade que exerço para o Jornal de Notícias cinge-se à publicação de artigos de opinião, com uma periodicidade semanal;

2. Essa atividade é objeto de recibo, declaração ao Parlamento e declaração fiscal. No que à componente fiscal diz respeito, conhecendo o EBF, optei pela modalidade fiscalmente mais conservadora e, logo, mais penalizadora para mim, evitando o benefício fiscal decorrente da declaração ao abrigo de direitos de autor para criação literária e artística.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

B. Análise jurídica

4. Conforme resulta da alínea a) do referido n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, ao exercício do mandato dos Deputados à Assembleia da República aplica-se o que especialmente se encontra disposto no Estatuto dos Deputados à Assembleia da República, onde não se encontra previsto o regime de exclusividade como condição necessária de exercício do mandato.
5. Efetivamente, o n.º 4 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados determina expressamente que *“os Deputados podem exercer outras atividades desde que não excluídas pelo disposto no presente artigo em matéria de incompatibilidades, devendo comunicá-las, quanto à sua natureza e identificação, através do preenchimento e atualização da declaração única de rendimentos, património e interesses”*.
6. Não sendo o regime de exclusividade uma condição necessária de exercício do mandato parlamentar, como sucede em relação a outras categorias de titulares de cargos políticos, a opção por esse regime de exercício de funções encontra-se, todavia, prevista na lei e tem como consequência, nos termos do n.º 6 do artigo 16.º do Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos, a perceção de um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respetivo vencimento, para os Deputados que optem por esse regime. Ou seja, nos termos da lei em vigor, a opção pelo regime de exclusividade circunscreve-se à perceção adicional desta componente remuneratória, determinando um eventual incumprimento do regime a reposição de valores processados em excesso.
7. É neste contexto que o Grupo de Trabalho e a Comissão têm vindo a interpretar as várias disposições estatutárias aplicáveis aos Deputados à Assembleia da República, tendo também em conta os inúmeros instrumentos jurídicos que auxiliam a concretização do alcance conceito de exclusividade
8. Conforme é referido na própria solicitação para a emissão de parecer, as dúvidas existentes no passado sobre a matéria foram objeto de esclarecimento em Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (Parecer n.º 73/1991, aprovado por unanimidade a 9 de janeiro de 1992), que versava expressamente a interpretação do n.º 6 do artigo 16.º do Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos. O sentido do parecer da PGR é especialmente claro, tendo estabilizado o entendimento perfilhado desde então pela Assembleia da República sobre a matéria, ao concluir que *“é compatível com o regime de dedicação exclusiva para os efeitos do disposto no citado n.º 6 do artigo 16.º a perceção de remunerações decorrentes de direitos de autor, realização de conferências, palestras, cursos breves e outras atividades análogas, ajudas de custo e despesas de deslocação (Ponto 4.º das conclusões)”*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

9. Em termos em tudo idênticos à posição do Conselho Consultivo da PGR encontra-se hoje expressamente prevista a mesma solução no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o Regime Jurídico de Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos. Ao concretizar as condições de exercício de funções em exclusividade, aplicável aos titulares de cargos políticos que os têm obrigatoriamente de exercer nesse regime, o referido n.º 2 do artigo 6.º elenca as atividades que podem ser exercidas cumulativamente sem pôr em causa essa exclusividade:

“2 - O exercício de funções em regime de exclusividade é incompatível com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos com exceção:

- a) Das funções ou atividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência;*
- b) Da integração em órgãos ou conselhos consultivos ou fiscalizadores de entidades públicas;*
- c) Das atividades de docência e de investigação no ensino superior, nos termos previstos nos estatutos de cada cargo, bem como nos estatutos das carreiras docentes do ensino superior;*
- d) Da atividade de criação artística e literária, bem como quaisquer outras de que resulte a percepção de remunerações provenientes de direitos de autor ou conexos ou propriedade intelectual;*
- e) Da realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de natureza idêntica;*
- f) Dos casos em que a lei expressamente admita a compatibilidade de exercício de funções.*

10. Esta previsão na Lei n.º 52/2019, de 31 de março, ainda que não seja diretamente aplicável ao regime de exclusividade dos Deputados (que é regulado nas respetivas normas estatutárias, a saber, o já referido n.º 6 do artigo 16.º do Estatuto Remuneratório), reveste-se ainda assim de interesse para a análise da matéria. Identificando-se nesta sede os casos que não são impeditivos do regime de exclusividade quando o mesmo é condição obrigatória de exercício do mandato, terão as mesmas situações de corresponder também, por maioria de razão, a atividades que não traduzem um obstáculo ao regime de exclusividade dos Deputados, quando esta é apenas uma faculdade de exercício do mandato e com projeção apenas no plano remuneratório.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

11. De forma a fornecer orientações aos Deputados e a uniformizar práticas nem sempre coincidentes no que respeita à colaboração com órgãos de comunicação social e ao seu enquadramento no domínio dos direitos de autor, uma das conclusões do Grupo de Trabalho do Registo de Interesses, vertida no Relatório da avaliação inicial dos Registos de Interesses dos Deputados e Deputadas à XIV Legislatura (no seu ponto 5.2.8.), aprovado por unanimidade na reunião da Comissão de 13 de fevereiro de 2020, foi precisamente a de identificar quais as situações que corresponderiam ao exercício do mandato em regime de exclusividade, nos termos que se transcrevem, com destaque para o que é assinalado a negrito:

“Em relação à colaboração com órgãos de comunicação social com caráter de regularidade, o Grupo de Trabalho concluiu o seguinte relativamente a várias questões que se suscitaram a respeito do preenchimento do registo de interesses:

- a) *Quando a colaboração assume caráter regular deve ser identificada na secção relativa às atividades exercidas nos últimos 3 anos e/ou nas atividades a exercer em cumulação com o mandato;*
- b) *Quanto a colaboração é remunerada, importa aferir da respetiva natureza, tendo-se entendido que:*
 - i) *As colaborações remuneradas com a imprensa escrita são consideradas como perceção de rendimentos provenientes de direitos de autor, não sendo por isso, em linha com a doutrina estabilizada nesta matéria, incompatíveis com o exercício do mandato em regime de exclusividade;*
 - ii) *As colaborações remuneradas com órgãos de comunicação social que revistam outra natureza (v.g. participação regular em programas de comentário ou debate televisivo) não se podem reconduzir à perceção de direitos de autor, não sendo por isso compatíveis com o exercício do mandato em regime de exclusividade (sendo, todavia, compatíveis com o exercício do mandato, nos termos gerais).*
- c) *Tratando-se de uma colaboração remunerada (independentemente da natureza escrita ou não escrita), deve a mesma ser identificada no campo relativo aos “Serviços prestados”, com identificação da entidade a que foram e/ou estão a ser prestados.”*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

12. A conclusão vertida no relatório (ainda que não tenha então sido desenvolvida detalhadamente nos seus fundamentos) radica no entendimento decorrente na própria legislação de direitos de autor sobre esta matéria:
- a) A alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos expressamente faz constar do conceito de obras originais os textos escritos inseridos em revistas e jornais (“*Livros, folhetos, registos, jornais e outros escritos*”);
 - b) Não é descortinável equivalente previsão para a participação em programas de comentário ou debate televisivo ou radiofónico, nem a previsão da equiparação a obras originais dessas realidades; e
 - c) Coincidindo com essa observação, o referido Código afasta mesmo da proteção através do regime de direitos de autor uma atividade com maiores afinidades com o comentário e debate político, excluindo expressamente “*os discursos proferidos (...) em debates públicos sobre assuntos de interesse comum*” e “*os discursos políticos*”, nas alíneas c) e d) do n.º 1 do seu artigo 7.º.
13. Assente esta conclusão quanto ao que pode ser reconduzido à atividade geradora de proveitos a título de direitos de autor, importa aferir se os factos suscitados na questão colocada pelo Deputado único representante do Chega consubstanciarium uma violação do regime de exclusividade no que respeita à colaboração com o Jornal de Notícias.
14. Os factos suscitados nas duas peças jornalísticas e que motivam o pedido de parecer apontariam para uma discrepância no regime fiscal aplicável, uma vez que a Senhora Deputada teria emitido recibos como prestadora de serviços em atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares, ao invés de ter procedido à emissão de recibos relativos a rendimentos de propriedade intelectual, o que poderia indiciar uma violação do regime de exclusividade.
15. Contudo, a análise que cumpre realizar para efeitos da verificação do cumprimento do regime de exclusividade não se prende com o regime fiscal que possa eventualmente ser aplicável a uma determinada atividade desenvolvida pelos Deputados, regime fiscal esse regido por normas e conceitos distintos. Para a avaliação do eventual incumprimento do regime de exclusividade releva apenas a legislação enquadradora do mandato parlamentar, designadamente no Estatuto dos Deputados, no Regime de Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos e no Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos.
16. Nesse sentido, é a atividade material desenvolvida pela Senhora Deputada Mariana Mortágua que importa ter presente na verificação da conformidade com as normas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

estatutárias que regulam o regime de exclusividade e não o seu regime tributário. Conforme a própria comunicou à Comissão, a sua colaboração com a Global Media traduziu-se exclusivamente na produção, com carácter semanal, de uma coluna de opinião no Jornal de Notícias, desde 2015, não existindo quaisquer elementos sobre a realização de qualquer outra atividade com a entidade referida. Estes factos são os que resultam igualmente do que é referido nas notícias que estiveram na origem do pedido de parecer, não sendo contraditados pela Global Media, que reconhece ser o objeto da atividade a produção dos referidos artigos de opinião.

17. O enquadramento fiscal da atividade é matéria que não releva para a interpretação das normas sobre exclusividade, não tendo a Assembleia da República sequer competência para se substituir à Autoridade Tributária na qualificação de factos tributários, operando, até, a questão fiscal em torno de conceitos de recorte distinto. Efetivamente, em causa para efeitos fiscais poderá estar o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 58.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que determinam que o regime de englobamento para efeitos de IRS de apenas 50% dos rendimentos provenientes da propriedade literária, artística e científica não inclui “*obras escritas sem carácter literário, artístico ou científico, obras de arquitetura e obras publicitárias*”, norma com um âmbito de aplicação e conceitos distintos daqueles que constam da Lei n.º 52/2019, de 31 de março, que se reporta a todo o tipo de direitos de autor.
18. Assim sendo, a aplicação do regime de exclusividade opera independentemente da avaliação do tema em sede fiscal (da competência da Autoridade Tributária, reitera-se) quanto a qual o regime aplicável aos rendimentos provenientes da produção de artigos semanais de opinião numa publicação periódica (e relativamente aos quais a Senhora Deputada Mariana Mortágua optou, nos termos que comunicou à Comissão, por uma qualificação a que não se aplica o benefício fiscal previsto no n.º 1 do artigo 58.º do EBF).
19. Consequentemente, sendo a atividade efetiva e materialmente desenvolvida pela Senhora Deputada a elaboração de uma obra protegida por direitos de autor, nos termos do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, pode a mesma ser exercida cumulativamente com o mandato e em regime de exclusividade, nos termos do n.º 6 do artigo 16.º do Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos, em linha com a interpretação estabilizada desde 1992, na sequência de parecer emitido pela Procuradoria-Geral da República, que é compatível com o regime de exclusividade para os efeitos do disposto no n.º 6 do artigo 16.º do Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos a percepção de remunerações decorrentes de direitos de autor;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

C. Conclusões

- A) É posição estabilizada desde 1992, na sequência de parecer emitido pela Procuradoria-Geral da República, que é compatível com o regime de exclusividade para os efeitos do disposto no n.º 6 do artigo 16.º do Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos a percepção de remunerações decorrentes de direitos de autor;
- B) A publicação de uma coluna de opinião semanal em órgão da imprensa escrita corresponde ao conceito de obra original protegida por direitos de autor, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos;
- C) A atividade desenvolvida pela Senhora Deputada Mariana Mortágua no âmbito da sua colaboração com o Jornal de Notícias circunscreveu-se à elaboração da referida coluna semanal de opinião, pelo que não se verifica qualquer violação do regime de exclusividade no exercício do mandato com esse fundamento;
- D) Compete exclusivamente à Autoridade Tributária, e não à Assembleia da República, avaliar o enquadramento dos rendimentos provenientes de direitos de autor para efeitos tributários. Em qualquer caso, a aplicação do regime de exclusividade no exercício do mandato de Deputado opera independentemente do regime fiscal aplicável aos rendimentos auferidos, relevando apenas a atividade material efetivamente desenvolvida pelo Deputado.

Palácio de São Bento, 24 de março de 2022

O Coordenador do Grupo de Trabalho
do Registo de Interesses

Pedro Delgado Alves

O Presidente da Comissão

Jorge Lacão