

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

PARECER

A Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Pública solicitou à Associação Nacional de Municípios Portugueses a emissão de parecer sobre a iniciativa legislativa em epígrafe.

A mesma resulta da fusão das propostas de várias forças políticas e constantes do conjunto inicial de diplomas em apreciação na CERTEFP, sobre os quais a ANMP já se pronunciou na fase anterior dos trabalhos daquela Comissão.

A análise que efetuaremos à presente iniciativa legislativa cingir-se-á às autarquias locais e aos titulares dos respetivos órgãos.

Objeto

A presente iniciativa legislativa pretende regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.

Cargos Políticos

- São cargos políticos para os efeitos da presente iniciativa de lei, nomeadamente:
 - a) Membros dos órgãos executivos do poder local;
- Excecionam-se do disposto na alínea i) os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 mil eleitores, que não se encontrem em regime de permanência.

Altos Cargos Públicos

- Para efeitos desta iniciativa, são considerados titulares de altos cargos públicos, nomeadamente:
 - a) Membros de órgãos de gestão das empresas que integram os sectores empresarial regional ou local;
 - b) Titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e do 2.º grau, e equiparados, e dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais.

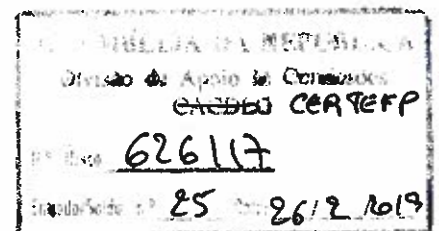
Exclusividade

Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do especialmente disposto:

- a) No Estatuto dos Deputados à Assembleia da República;
- b) Nos Estatutos Político Administrativos das Regiões Autónomas;
- c) No Estatuto dos Eleitos Locais;
- d) No Estatuto do Gestor Público.

Autarcas

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





ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

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

Impedimentos

- Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos estão impedidos de servir de árbitro ou de perito, a título gratuito ou remunerado, em qualquer processo em que seja parte o Estado e demais pessoas coletivas públicas.
- Os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos, por si ou nas sociedades em que exerçam funções de gestão, e as sociedades por si (ou conjuntamente com o seu cônjuge, unido de facto, ascendente e descendente em 1.º grau) detidas em percentagem superior a 10% do respetivo capital social, ou cuja percentagem de capital detida seja superior a 50 mil euros, não podem:
 - a) Participar em procedimentos de contratação pública;
 - b) Intervir como consultor, especialista, técnico ou mediador, por qualquer forma, em atos relacionados com os procedimentos de contratação referidos na alínea anterior.
- No caso dos **titulares dos órgãos executivos das autarquias locais**, seus cônjuges e unidos de facto e respetivas sociedades, o regime exposto 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) Das entidades supramunicipais de que o município faça parte;
 - d) Das entidades do setor empresarial local respetivo.

Regime aplicável após cessação de funções

- Os titulares de cargos políticos de natureza executiva não podem exercer, pelo período de três anos contado da data da cessação das respetivas funções, atividade em empresas privadas, que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado, desde que, no período do respetivo mandato, tenham sido objeto de operações de privatização, tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual, ou em que se tenha verificado uma intervenção direta do titular de cargo político na atividade da empresa.

Regime sancionatório

- A infração ao disposto na presente iniciativa pelos titulares de cargos políticos implica as sanções seguintes:
 - a) Para os **titulares de cargos eletivos**, com a exceção do Presidente da República, **a perda do respetivo mandato;**
 - b) Para os titulares de cargos de natureza não eletiva, com a exceção do Primeiro-Ministro, a demissão.

Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos

- Os titulares de cargos políticos e equiparados e os titulares de altos cargos públicos referidos 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.

- Nova declaração, atualizada, é apresentada no prazo de 60 dias a contar da cessação das funções que tiverem determinado a apresentação da declaração precedente, bem como de recondução ou reeleição do titular.

Ofertas Institucionais e hospitalidades

- Todas as ofertas recebidas pelos titulares de cargos políticos e pelos titulares de altos cargos públicos em virtude do desempenho das suas funções são objeto de registo pela entidade de que sejam membros, devendo esta manter esse registo atualizado e garantir a sua consulta pública permanente no respetivo sítio da internet.

Códigos de Conduta

- As entidades públicas abrangidas 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.

Fiscalização

- A análise e fiscalização das declarações apresentadas nos termos da presente lei compete à Entidade Fiscalizadora da Transparência, órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional.

DE ACORDO COM O CONTEÚDO DAS NORMAS PREVISTAS NO PROJETO DE DIPLOMA, A ANMP EMITE OS SEGUINTE COMENTÁRIOS, NA GENERALIDADE:

Tem a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) por assente que o exercício de funções públicas deve pautar-se pela observância de princípios fundamentais, desde logo o da prossecução do interesse público.

Para que tal aconteça, e para que os cidadãos sintam confiança nas instituições e na Administração Pública, entende-se como relevante a consagração de mecanismos que promovam a transparência do sistema político, que reforcem o prestígio de todos aqueles que exercem cargos políticos e altos cargos públicos, melhorando-se dessa forma a qualidade da democracia.

Por isso, o estabelecimento de incompatibilidades e de impedimentos, a par da consagração de regras de transparência, são instrumentos fundamentais para que as sociedades tenham uma convivência sã e democrática e para que os diversos intervenientes na vida pública sejam credibilizados.

A ANMP comunga do entendimento de que é necessária a introdução de um conjunto de mecanismos que propiciem um escrutínio próximo de todos aqueles que exercem funções públicas, propiciando-se e promovendo-se a transparência na atividade de todos aqueles que exercem cargos políticos e altos cargos públicos.

Salienta-se, no entanto, ser também necessário articular a defesa da democracia, valor que temos por absoluto, com o incremento da participação dos cidadãos na vida democrática. Isto é, devemos também criar medidas que permitam e estimulem a participação das pessoas na vida política, não criando regras que, pelo seu carácter desmesurado, possam afastar os cidadãos dessa participação democrática. Este é um equilíbrio que é necessário assegurar, sob pena de cada vez ser mais difícil trazer para uma cidadania ativa pessoas competentes.

A título de mero exemplo do que se acaba de dizer: um advogado que seja membro de uma assembleia de freguesia (*"titular de órgão do poder local"*) de um qualquer município não poderá exercer o mandato judicial não só em questões que envolvam a freguesia respetiva, mas também do município, suas freguesias, área metropolitana, comunidade intermunicipal ou respetivos setores empresariais (artigo 6.º, n.º 2). Fará sentido a consagração de uma norma com tal amplitude? Não será excessivo face aos valores que se pretendem defender?

COMENTÁRIOS DA ANMP, NA ESPECIALIDADE:

Artigo 2.º - Cargos Políticos:

São considerados titulares de cargos políticos *"os membros dos órgãos executivos do poder local"* [artigo 2.º, n.º 1, alínea i)], excecionando-se dessa qualificação os vogais das juntas de freguesia com menos de 10 mil eleitores, que não se encontrem em regime de permanência [artigo 2.º, n.º 2].

Comentários:

- O diploma legal cria um novo conceito: o de *"órgãos executivos do poder local"*. O Título VIII da Constituição da República da República Portuguesa (CRP) trata do Poder Local, referindo que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais [artigo 235.º, n.º 1], que no continente são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas [artigo 236.º, n.º 1]. Ao referir-se a *"órgãos executivos do poder local"* o legislador estará a referir-se à junta de freguesia, câmara municipal e junta regional? Ou pretenderá também abranger no conceito outras entidades associativas, como os órgãos executivos das Entidades Intermunicipais? O legislador deve ser explícito na formulação legal.
Não deveriam os membros dos órgãos executivos das Entidades Intermunicipais ser antes qualificados como titulares de Altos Cargos Públicos e serem remetidos para o respetivo regime?
- Por outro lado, o legislador exceciona da qualificação de titulares de cargos políticos os vogais das juntas de freguesia com menos de 10 mil eleitores, que não se encontrem em regime de permanência. A questão que se coloca é a seguinte: qual a razão para serem excluídos de tal qualificação somente estes? Talvez se devessem excluir todos aqueles membros dos órgãos executivos dos municípios e das freguesias que não exerçam as suas funções em regime de permanência, não obstante lhes serem aplicáveis alguns dos impedimentos e das obrigações declarativas que incidem sobre os titulares de cargos políticos.

Artigo 3.º - Altos Cargos Públicos:

Consideram-se titulares de altos cargos públicos os *"titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e do 2.º grau, e equiparados, e dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais"* [artigo 3.º, n.º 1, alínea f)].

Comentários:

Relativamente às câmaras municipais, ao referir os dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais, a norma em causa coloca diversas questões:

- Quais são os dirigentes máximos dos serviços? O diretor municipal, diretor de departamento e o chefe de divisão previstos no estatuto do pessoal dirigente?

Um chefe de divisão (dirigente máximo em algumas câmaras municipais) é titular de um alto cargo público? Fará sentido?

E os dirigentes dos Serviços Municipalizados, desde logo os Diretores-Delegados, são ou não abrangidos pela norma legal?

Artigo 5.º - Exclusividade:

Neste artigo estabelece-se o regime de exclusividade no exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, sem prejuízo do especialmente disposto, desde logo, no Estatuto dos Eleitos Locais (EEL).

Comentários:

- Ora, no artigo 3.º do EEL (também o artigo 6.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto - regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos) consagra-se que o presidente e vereadores das câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades, razão pela qual não se percebe o alcance da norma do artigo 5.º do projeto ao remeter para o EEL. Tanto mais que no artigo 6.º do projeto de diploma refere-se que podem exercer outras atividades os vereadores em regime de permanência a tempo parcial ou sem regime de permanência, para além dos titulares dos órgãos executivos das freguesias.

Qual é o sentido da referência ao EEL?

- O regime previsto neste artigo 5.º levanta ainda outra questão: podendo os eleitos locais integrar os órgãos sociais das empresas do setor empresarial local, nos termos do consignado no artigo 38.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (que aprova o regime da atividade empresarial local e das participações sociais), e não sendo funções exercidas por inerência, como se articulam estes regimes jurídicos?

Artigo 6.º - Autarcas:

Neste artigo estatui-se a possibilidade de exercício de outras atividades pelos vereadores em regime de permanência a tempo parcial ou sem regime de permanência, para além dos titulares dos órgãos executivos das freguesias.

Comentários:

- Devem ser só estes eleitos ou todos os eleitos a poder exercer outras atividades, à semelhança do que ocorre atualmente, sem prejuízo das incompatibilidades de decorram da atividade extra-autárquica exercida e dos deveres de comunicação à assembleia municipal e ao Tribunal Constitucional?
- Questiona-se ainda: os titulares dos órgãos executivos das freguesias, mesmos aqueles que exercem o seu mandato em regime de permanência, podem exercer outras atividades? Qual a razão para a consagração de tal regime excecional?

Artigo 14.º - Registo de Interesses:

Neste artigo (n.º 3), determina-se que 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.

Comentários:

- Esta norma deverá ser articulada com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados. Assim, o seu conteúdo foi objeto de consulta à Comissão Nacional de Proteção de Dados? Parece-nos indispensável esta consulta.
- Quais são as demais autarquias locais referidas no n.º 4 deste artigo?

Conceitos – Regime de funções dos eleitos locais:

No âmbito da iniciativa legislativa deve haver o cuidado de utilizar os mesmos conceitos do Estatuto dos Eleitos Locais (e legislação conexa), tendo em conta os vários regimes de exercício de funções dos eleitos locais, os quais são os seguintes:

- Regime de permanência a tempo inteiro (com ou sem exclusividade);
- Regime de meio tempo;
- Regime de não permanência.

Assim, no respeito pelos conceitos legais vigentes, **propõe-se**:

- Substituir as expressões “*que não se encontrem em regime de permanência*” ou “*sem regime de permanência*”, por «regime de não permanência»;
- Substituir a expressão “*vereadores em regime de permanência a tempo parcial*”, por «vereadores em regime de meio tempo».

Considerando as ambiguidades e dúvidas expostas, a ANMP emite parecer desfavorável a esta iniciativa, mostrando desde já a sua disponibilidade para, face aos esclarecimentos que lhe possam ser prestados, reapreciar este processo.