

Protocolo

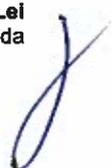
Exmo. Senhor  
Dr. Luis Marques Guedes  
M.I. Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da  
Transparência no Exercício de Funções Públicas  
Assembleia da República  
Direção de Apoio Parlamentar | Divisão de Apoio às Comissões  
Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
Ofício n.º 1/CERTEFP NU:625381	15-02-2019	0599-CA/2018 GAJ	13-03-2019

**Assunto: Comissão/CERTEFP – SOLICITAÇÃO DE PARECER SOBRE O PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, NAS SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO**

- I. ENQUADRAMENTO NO ÂMBITO DA SOLICITAÇÃO DE PARECER PELA COMISSÃO CERTEFP À AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES (AMT), EM ESPECIAL NO QUE RESPEITA AO PROJETO DE DIPLOMA “TRANSPARÊNCIA/TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E DE ALTOS CARGOS PÚBLICOS”
  1. COMISSÃO EVENTUAL PARA O REFORÇO DA TRANSPARÊNCIA NO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS (CERTEFP), a que V. Ex.<sup>a</sup> preside, pedido de emissão de **Parecer** sobre o Projeto de Diploma que visa regular o exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, nas suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório (“Projeto de Diploma”).
  2. De acordo com a informação recebida, o Projeto de Diploma resulta da **fusão** de diversos projetos de lei anteriormente em discussão na CERTEFP, da iniciativa dos diversos grupos parlamentares.
  3. Assim, o Projeto de Diploma - que resulta das **votações indiciárias** - funde os projetos de lei em referência no anterior parágrafo.
- II. DA ESPECIFICIDADE DA AMT NO ELENCO DE ENTIDADES PÚBLICAS ABRANGIDAS PELO PROJETO DE DIPLOMA
  4. A AMT foi a primeira Autoridade da Regulação Económica Independente criada em Portugal através da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio).
  5. Os Estatutos da AMT foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ao mesmo tempo que as funções de “regulamentação técnica / licenciamentos” ficaram alocadas ao IMT, I.P. (reestruturado após várias interações legislativas – vide Decreto-Lei n.º 236/2012, alterado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> No âmbito do processo de reestruturação foram ainda publicados outros diplomas legais relacionados com a área rodoviária (Decreto-Lei n.º 76/2015- SIEV), com a área portuária (Decreto-Lei n.º 44/2014 – APS, SA/Portos do Algarve e ainda Decreto-Lei n.º 88/2015/Navegabilidade do Douro). Ao mesmo tempo, e ao fim do longo período da reestruturação do IMT, I.P. (processo ainda





AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

6. Não é demais recordar a génese da criação da AMT, através de segregação de “poderes regulatórios/regulamentares” e criação/previsão de novos poderes/funções, no domínio da **Regulação Económica**.
7. Ao longo dos seus três anos de atividade, a AMT já construiu uma *doutrina própria e original* sobre a sua VISÃO DA REGULAÇÃO. Assim, na sua atuação, e em **primeiro lugar** a AMT efetua sempre um exercício de *compliance* com a legislação aplicável, e, em **segundo lugar**, procura contribuir para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado”, para a construção de um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, e para proteger o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, tendo em conta, de forma integrada, diferentes racionalidades e interesses: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.
8. Ora, a **especificidade de AMT** (ou a *especificidade de enquadramento de Autoridades/Entidades Reguladoras Independentes*) não parecer ter sido especialmente considerada no Projeto de Diploma – desde logo, o n.º 3 do Artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa e as regras específicas da LQER /Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (já alterado pela Lei 12/2017, de 2 de maio) – *vide*, em especial, Artigo 24.º (**responsabilidade dos membros do CA**), Artigos 25.º e 26.º (**Estatuto dos Membros do CA e Comissão de Vencimentos**<sup>2</sup> - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1375/decisão-1\\_2015-da-cv-amt.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1375/decisão-1_2015-da-cv-amt.pdf)), bem como as regras relativas à **Independência** (Artigo 45.º), à **Responsabilidade** (Artigo 46.º), à **Transparência** (Artigo 48.º) e às **obrigações de prestação de informação, quer perante o Governo, quer perante a Assembleia da República** (Artigo 49.º).
9. Para além do mais, e no âmbito dos seus poderes de Regulamentação, a AMT aprovou o seu **Código de Ética** (presente no seu sítio da Internet - <http://www.amt-autoridade.pt/amt/instrumentos-de-gestão-amt>).
10. O **Código de Ética** – aplicável à AMT com Instituição, bem como a todos os profissionais que aí exercem funções – define a “**Axiologia Genética**” da AMT, apresentando os “**Valores**” que devem nortear a “**Atitude Estrutural da Organização**” (na sua prática quotidiana), a sua “**Galeria de Responsabilidades**”, a “**Obrigação Ética**” se assunção de um desempenho em que a subordinação ao **Interesse Público** seja evidente, numa ótica de **obrigatória independência, geradora de Confiança Institucional e na relação com todos os Stakeholders e Utilizadores do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.**
11. O Código de Ética faz uma referência muito especial à norma constitucional habilitante que confere ao legislador a possibilidade de criar entidades administrativas independentes<sup>3</sup> -de facto, a possibilidade de criação destas entidades (colocando em crise aquilo que alguma Doutrina já tem classificado como o princípio fundamental de só atribuí poderes a órgãos eleitos), exige, como contrapartida, que os titulares desses órgãos assumam “**uma responsabilização ética multifacetada, sejam transparentes**

não concluído, pelo menos do ponto de vista administrativo) foi publicada a Portaria n.º 209/2015, de 16 de julho, que aprova os respetivos Estatutos.

<sup>2</sup> A CV da AMT foi nomeada pelo Despacho n.º 9220-B/2015, de 3 de setembro.

<sup>3</sup> Ver, por todos “Autoridades Administrativas Independentes e Constituição”, - LUCAS CARDOSO, José, COIMBRA Editora.



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

e sujeitos ao escrutínio democrático e sejam inspiradores de confiança na sociedade e na economia”.

12. Ou seja – do Estatuto, Especificidade e enquadramento constitucional e infraconstitucional das Entidades Reguladoras (Autoridades Administrativas Independentes) já resulta um **“feixe considerável de deveres e responsabilidades”**, que tornam estas entidades altamente escrutináveis e sujeitas aos Princípios da Transparência e da *Accountability*.
13. Neste sentido, considera-se que algumas das obrigações constantes no Projeto de Diploma em análise **não são, tal como propostas, proporcionais ao bem público que se pretende proteger - a possibilidade de escrutínio democrático/transparência** – sendo, algumas delas, potencialmente **lesivas de interesses legalmente protegidos (direito à reserva e intimidade da vida privada)** e potenciando eventuais quebras aos princípios e acervo relacionados com a **proteção de dados pessoais**.

### III- DO PROJETO DE DIPLOMA E SUA APRECIÇÃO CRÍTICA

14. Ainda sem **“Exposição de Motivos”**, o Projeto de Diploma contém 21 Artigos.
15. No **Artigo 1.º (Objeto)** refere-se que a lei visa regular o exercício de funções pelos **titulares de cargos políticos** (elencados no Artigo 2.º) e de **altos cargos públicos** (elencados no respetivo Artigo 3.º), nas suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.
16. De salientar que ao contrário do que seria expectável, o Projeto de Diploma não procede à criação expressa da designada **“Entidade para a Transparência”** (referida ao longo de todo o articulado), cuja origem, estatuto jurídico, competências e atribuições permanecem desconhecidos.
17. Para além do mais, do ponto de vista da sua organização sistemática, o Projeto de Diploma não procede à revogação expressa de outros regimes jurídicos, ainda em vigor, máxime da **Lei n.º 4/83, de 2 de abril**, na sua redação atual<sup>4</sup>, que estabelece o **regime do controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos**, o que provoca sobreposição de regimes versando o mesmo objeto, conduzindo a um quadro de incerteza jurídica.
18. Nesse sentido, e no que respeita à criação da referida **“Entidade para a Transparência”**, acompanhamos o referido no Parecer do Professor Doutor João Varela<sup>5</sup>, nomeadamente no que se refere à eventual dispensabilidade da sua criação/constituição (num contexto de contenção orçamental, onde a criação de novas entidades e cargos públicos deve ser sempre cuidadosamente ponderada), sendo a opção o **reforço dos poderes do Tribunal Constitucional em matéria de controlo das declarações** e a consideração do papel do

<sup>4</sup> Alterada pelos seguintes diplomas - [Lei n.º 38/2010, de 02/09](#), [Lei n.º 30/2008, de 10/07](#), [Lei n.º 19/2008, de 21/04](#), [Lei n.º 25/95, de 18/08](#), [Lei n.º 38/83, de 25/10](#).

<sup>5</sup>

<http://aop.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f784c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c304e46556c5246526c417651584a7884578c3262304e7862576c7a633246764c30393164484a78637955794d455276593356745a57353062334d76554746795a574e6c636d567a4c304e76626e527961574a316447386c4d6a4245623356306233496c4d6a424b62384f6a627955794d465e68638d56735953776c4d6a4270626e5a6c633352705a32466b6233496c4d6a426b595355794d455a4652456c544c6e426b5a673d3d&ch=Contributo+Doutor+Jo%C3%A3o+Varela%2c+investigador+da+FEDIS.pdf&inline=true>



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

**Ministério Público** – que assegura a representação/defesa dos interesses do Estado, em juízo – devendo a competência no que respeita à instauração de quaisquer ações judiciais que resultem do referido controlo/fiscalização de declarações permanecer na esfera desta entidade.

19. No que respeita ao **âmbito subjetivo** do Projeto de Diploma refira-se o seguinte – se a “**transparência**” é o valor invocado para justificar derrogações a determinados direitos individuais (**direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar**) - derrogações que se consubstanciam, por exemplo, nas declarações públicas de riqueza e património pessoal – é necessário (como refere VARELA) ter especialmente em conta o estatuto de cada uma das categorias dos sujeitos abrangidos por esse dever de partilha pública da sua situação patrimonial pessoal/familiar – se tal se justifica (e encontra limites no texto da Constituição, sendo proporcional, no sentido dos n.s 2 e 3 do Artigo 18.º da CRP) relativamente aos **titulares membros e agentes de um conjunto de entidades públicas** (órgãos de soberania, Tribunal Constitucional, Regiões Autónomas, Poder Local, Administração Pública), a **mesma justificação não será aplicável relativamente a outras categorias de sujeitos** (por exemplo, representantes ou consultores mandatados pelo governo nacional e regionais em processos de concessão ou alienação de ativos públicos – *cf.* al b) do n.º 2 do Artigo 3.º do Projeto de Diploma).
20. O **âmbito objetivo** da **Declaração única de Rendimentos, Interesses, Incompatibilidades e Impedimentos** (*cf.* Artigo 12.º do Projeto de Diploma) é passível de suscitar algumas perplexidade constitucional, nomeadamente no que se refere à **justificação e legitimação da imposição da declaração pública de todo o património/ativos do sujeito** (nomeadamente aquele do qual é meramente cotitular – vide os casos das heranças indivisas – ou mesmo aqueles ativos dos quais o sujeito é “*possuidor, detentor, gestor, comodatário ou arrendatário, por si ou por interposta pessoa coletiva ou singular*”). Nestes casos e citando VARELA, parece não se verificar a exigência de um justo equilíbrio (ou proporcionalidade) entre o sacrifício imposto (direito à reserva da intimidade) e o benefício assegurado ou a assegurar.
21. No que se refere ao regime de impedimentos (Artigo 8.º da Proposta de Diploma), ficam sujeitas ao mesmo impedimento “*as empresas de cujo capital, em igual percentagem, seja titular o seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, os seus ascendentes e descendentes em qualquer grau e os colaterais até ao 2º grau, bem como aquele que com ele viva nas condições do artigo 2020º do Código Civil*”, ou seja, em união de facto, bem como “*as empresas em cujo capital o titular do órgão ou cargo detenha, direta ou indiretamente, por si ou conjuntamente com os familiares referidos na alínea anterior, uma participação não inferior a 10%*”.
22. Ora, atendendo a que a lei se aplica a um vasto leque de titulares, incluindo deputados, membros do Governo e presidentes e vereadores a tempo inteiro das 308 câmaras municipais existentes no país, **o número de empresas que por esta via estarão impedidas de contratar com o Estado será seguramente de muitas centenas**, poderá ser colocada em causa, em muitos casos, e particularmente, em municípios de pequena dimensão, a sua gestão quotidiana.
23. No que se refere ao **regime aplicável após cessação de funções** (Artigo 9.º) fica por saber qual a sua articulação com outros regimes legais atualmente em vigor,



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

nomeadamente o regime da LQER (*cf.* Artigo 19.º, n.ºs 8 e 10 do Artigo 28.º e ainda n.ºs 6 a 9 do Artigo 32.º, todos da LQER).

24. No que respeita a regras sobre **Registo de Interesses** (Artigo 14.º) o Projeto de Diploma não esclarece qual a articulação com outros regimes jurídicos ainda em vigor (*vide*, nomeadamente Regime Jurídico das Incompatibilidades dos Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos – Lei n.º 64/93, de 26 de agosto). Se se pretende a sua revogação, tal deverá ser expressamente consagrado no diploma em preparação.
25. No que se refere aos **Ilícitos administrativos** (*vide* Artigo 17.º - Incumprimento das obrigações declarativas), consideramos (acompanhando VARELA) que deve continuar a fazer-se menção à culpa (“incumprimento culposo”), nos casos de incumprimento pelos titulares de cargos políticos e públicos da obrigação de apresentação das declarações em falta, visto tratar-se de uma sanção administrativa que implica a perda de mandato e/ou destituição, devendo vigorar a presunção de inocência. Além disso, o Projeto é omissivo no que respeita à entidade responsável pela aplicação das sanções resultantes do incumprimento das obrigações resultantes do incumprimento do regime (presumindo-se que essa responsabilidade compete à “Entidade Fiscalizadora da Transparência”, cuja natureza se desconhece, uma vez que esta não é criada, limitando-se o Artigo 19.º a referir que se trata de um “órgão independente” que funciona junto do Tribunal Constitucional e a remeter para “lei própria” a sua “organização”).

#### Em Síntese:

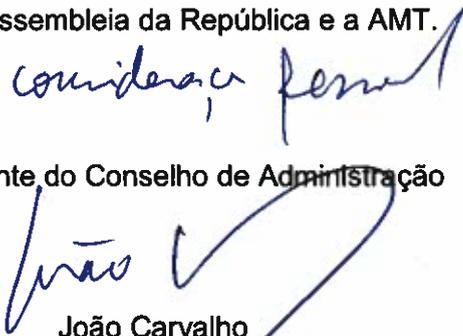
No âmbito do pedido de **Parecer** que foi solicitado à AMT no que se refere ao Projeto de Diploma, para além das notas e recomendações já referenciadas no ponto anterior, cumpre referir que se considera que a adoção de medidas integradoras de um regime de **transparência/accountability no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos**, ainda que seja de louvar, não pode deixar de convocar a necessidade de uma **abordagem sistémica e proporcional face à tutela constitucional de direitos, liberdades e garantias**, ponderando e delimitando cuidadosamente os regimes jurídicos ainda em vigor e apresentando opções que promovam um **quadro estável, rigoroso, promotor da certeza e da segurança jurídicas**.

Por último, reitera-se o já anteriormente afirmado no que concerne à perplexidade suscitada pela “criação” (não expressa) de uma nova entidade pública - a **Entidade Fiscalizadora da Transparência** – cuja natureza, estatuto e regime são ainda desconhecidos e cujas funções poderiam ser asseguradas pelo Tribunal Constitucional e pelo Ministério Público.

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional sobre esta matéria, no âmbito do profícuo e aberto diálogo institucional entre a Assembleia da República e a AMT.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

  
João Carvalho

