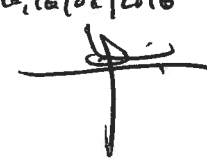


Distribui. \_\_\_\_\_  
14/16/01/2016  


**CONTROLE PÚBLICO DA RIQUEZA**  
**DOS**  
**TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS**

**(Apreciação crítica dos Projetos de Lei apresentados**  
**na**  
**Assembleia da República)**

Atualmente, o "controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos" é disciplinado através da Lei n.º 4/83, de 2 de abril, que sofreu, entretanto, diversas alterações, a última das quais introduzida pela Lei n.º 38/2010, de 2 de setembro. Por outro lado, o disposto na sobredita lei encontra-se regulamentado através do Decreto Regulamentar n.º 1/2000, de 9 de março (que revogou o Decreto Regulamentar n.º 74/83, de 6 de outubro). Assim e sendo este o quadro normativo que interessa à disciplina legal vigente que tem por objecto a particular fiscalização pública das declarações de riqueza dos titulares de cargos políticos e equiparados, são relevantes nesta matéria os Projetos de Lei seguintes:

- Projeto de Lei n.º 150/XIII do Partido Socialista (PS), que "reforça as regras de transparência e rigor no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos e de controlo dos acréscimos patrimoniais injustificados" e no seu artigo 4.º procede à alteração da Lei n.º 4/83, de 2 de abril;

- Projeto de Lei n.º 220/XIII do Partido Social Democrata (PSD), que respeita, exclusivamente, à alteração da Lei n.º 4/83, de 2 de abril;

- Projeto de Lei n.º 226/XIII-1.ª do Grupo Parlamentar do CDS-PP, dedicado ao reforço da transparência do exercício de cargos políticos e de altos cargos públicos e que nos seus artigos 4.º e 5.º promove, respectivamente, a alteração e aditamento à Lei n.º 4/83, de 2 de abril;

- Projeto de Lei n.º 157/XIII/1.ª do Bloco de Esquerda (BE), que prevê, no seu artigo 2.º, a aprovação de um novo "regime jurídico do exercício de funções e do controlo de interesses e de riqueza dos titulares de cargos políticos e dos titulares de

altos cargos públicos" (publicado no Anexo I) e revoga, assim, a Lei n.º 4/83, de 2 de abril (cfr. art. 6.º, n.º 1, al. b), do PjBE).

## 1. Aspectos gerais

### 1.1. Âmbito subjetivo

No que respeita ao âmbito subjetivo dos Projetos de Lei em análise, todos eles acolhem um alargamento desse âmbito por referência ao estabelecido na Lei n.º 4/83, de 2 de abril, mais concretamente no artigo 4.º, sob a epígrafe "Elenco", incluindo-se aí:

- n.º 1 (cargos políticos), alíneas a) a m), respectivamente: Presidente da República; Presidente da Assembleia da República; Primeiro-Ministro; deputados à Assembleia da República; membros do Governo; Representante da República nas Regiões Autónomas; membros do Tribunal Constitucional; membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas; deputados ao Parlamento Europeu; membros dos órgãos constitucionais; Governador e vice-governador civil; Presidente e vereador da câmara municipal.

- n.º 2 (cargos políticos equiparados), alíneas a) e b), respectivamente: membros dos órgãos permanentes de direção nacional e das Regiões Autónomas dos partidos políticos, com funções executivas; candidatos a Presidente da República.

- n.º 3 (altos cargos públicos), alíneas a) a f), respectivamente: gestores públicos; titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este; membros de órgãos executivos das empresas que integram o sector empresarial local; membros dos órgãos diretivos dos institutos públicos; membros das entidades públicas independentes previstas na Constituição ou na lei; titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e equiparados.

Todavia e se as alterações propostas tanto pelo PS como pelo PSD visam apenas o inscrito no art. 4.º, n.º 3, al. f), Lei n.º 4/83, as previstas pelos outros dois partidos políticos - CDS-PP e BE - são mais significativas. Assim, os socialistas sustentam que "todos os altos dirigentes da administração direta e indireta do Estado, bem como da administração local e das regiões autónomas<sup>1</sup>" devem estar vinculados à obrigação de declaração pública de património, não distinguindo, assim, entre cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus<sup>2</sup>. Já os sociais-democratas mantêm a sobredita obrigação apenas para os titulares de cargos de direção do 1.º grau, especificando, embora, uma idêntica área funcional de abrangência<sup>3</sup>. Quanto ao CDS-PP estende aquela obrigação a todos os membros dos órgãos executivos autárquicos (câmara municipal e junta de freguesia) e ao pessoal dos respectivos gabinetes de apoio (à exceção do pessoal de apoio técnico-administrativo e auxiliar), assim como, mas com idêntica ressalva, ao pessoal dos gabinetes dos membros do Governo e dos membros do Governo Regional. Acrescenta-se ainda que a mesma obrigação é aplicável a qualquer outro gabinete legalmente equiparado aos anteriores<sup>4</sup>. Também o BE amplia,

---

<sup>1</sup> Par. 4, da "Exposição de motivos", do PjPS.

<sup>2</sup> Artigo 4.º, do PjPS, por referência ao art. 4.º, n.º 3, al. f), Lei n.º 4/83.

<sup>3</sup> Artigo 1.º, do PjPSD, por referência ao art. 4.º, n.º 3, al. f), Lei n.º 4/83.

<sup>4</sup> Artigo 4.º, do PjCDS, alterando, por um lado, o art. 4.º, n.º 1, al. m), Lei n.º 4/83, e aditando, por outro, o n.º 4 ao mesmo artigo 4.º, Lei n.º 4/83.

consideravelmente, o universo de pessoas abrangido pela referida obrigação declarativa. Entretanto e como o respectivo Projeto de Lei revoga a Lei n.º 4/83, de 2 de abril, formalmente a alteração proposta diz respeito aos artigos 3.º e 3.º-A, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, respeitante a "crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos"<sup>5</sup>, ainda que se siga a redação adoptada pelo art. 4.º, ns. 1 a 3, Lei n.º 4/83, revogada<sup>6</sup>. Afora esta criticável e confusa técnica legislativa susceptível de facilitar "lapsos" de regulamentação<sup>7</sup>, as inovações introduzidas, nesta sede, traduzem-se num alargamento do âmbito subjetivo do controlo público de riqueza aos membros dos órgãos executivos, não apenas das autarquias locais (câmara municipal e junta de freguesia<sup>8</sup>), mas, também, das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais<sup>9</sup>. Por outro lado e no que respeita aos "altos cargos públicos", incluem-se no respectivo "elenco" os titulares de cargos de direção superior de 2.º grau<sup>10</sup>, assim como os membros - sem exceção - dos gabinetes de titulares de cargos políticos<sup>11</sup>. Finalmente e porque é conhecida a "influência que (...) exercem na tomada de decisão pública", importando, destarte, acautelar a sua transparência, desde logo em virtude das "frequentes ligações ao meio empresarial e a grandes escritórios de advogados<sup>12</sup>", considera-se que os agentes profissionais privados (consultores, representantes e peritos), que intervêm em representação dos interesses do Estado em processos de alienação ou concessão de património público, são titulares de "altos cargos públicos equiparados", estando, assim, também obrigados à declaração pública de património<sup>13</sup>.

## 1.2. Âmbito objetivo

Os Projetos de Lei que temos vindo a apreciar - à exceção dos apresentados pelo PSD e CDS, respectivamente - introduzem alterações no que respeita ao conteúdo da obrigação declarativa pública de património. Neste sentido e especificamente quanto ao regime jurídico de atualização da declaração de património, o PS acrescenta ao respectivo artigo da lei vigente um novo número,

---

<sup>5</sup> Cfr. artigo 4.º, do PjBE.

<sup>6</sup> Cfr. artigos 2.º e 3.º, Anexo I, do PjBE.

<sup>7</sup> Assim, os membros do Tribunal Constitucional - apesar de estarem vinculados à apresentação da declaração pública de riqueza - não sofrem qualquer consequência sancionatória em caso de incumprimento, uma vez que estão excluídos do "elenco" de titulares de cargo político previsto na Lei n.º 34/87, de 16 de julho (cfr., por um lado, arts. 2.º, n.º 1, al. g) e 8.º, ns.º 1 e 3, Anexo I, *ex vi* art. 2.º, do PjBE e, por outro, art. 4.º, do PjBE, por referência ao art. 3.º, Lei n.º 34/87).

<sup>8</sup> São, todavia, abrangidos apenas os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais em regime de permanência, vigorando para os restantes um regime jurídico especial (cfr. art. 8.º, n.º 4, Anexo I, do PjBE).

<sup>9</sup> Artigo 4.º, do PjBE, por referência ao art. 3.º, n.º 1, al. i), da Lei n.º 34/87. Cfr., também, art. 2.º n.º 1, als. l) e m), Anexo I, do PjBE.

<sup>10</sup> Artigo 4.º, do PjBE, por referência ao art. 3.º-A, al. f), da Lei n.º 34/87. Cfr., também, art. 3.º, n.º 1, al. f), Anexo I, do PjBE.

<sup>11</sup> Artigo 4.º, do PjBE, por aditamento da al. h) ao art. 3.º-A, da Lei n.º 34/87. Cfr., também, art. 3.º, n.º 1, al. g), Anexo I, do PjBE.

<sup>12</sup> "Exposição de motivos", do PjBE.

<sup>13</sup> Artigo 4.º, do PjBE, por aditamento da al. i) ao art. 3.º-A, da Lei n.º 34/87. Cfr., também, art. 3.º, n.º 2, Anexo I, do PjBE.

prevendo-se aí a obrigatoriedade de entrega de uma nova declaração "três anos após o fim do exercício da função que lhe deu origem", assim como a continuidade durante esse período do dever de atualização sempre que se verifique um acréscimo patrimonial efetivo em montante superior a 50 salários mínimos mensais (que corresponde a valores de 2016 a € 26.500,00)<sup>14</sup>. O BE alarga, significativamente, o atual âmbito objetivo da obrigação declarativa, desde logo incluindo na descrição dos elementos do ativo patrimonial os bens de que o titular de cargo político ou alto cargo público seja simples possuidor ou detentor, devendo ainda aquele titular justificar essa situação<sup>15</sup>. Por outro lado, prevê-se que, sempre que se verifique qualquer alteração ao conteúdo da declaração inicial, essa alteração deva ser apresentada "no prazo de 60 dias contado dos factos que lhe deram origem", mantendo-se tal obrigação "durante o exercício do respectivo cargo e nos 6 anos subseqüentes à cessação do seu exercício"<sup>16</sup>. Por último, alarga-se o conteúdo da declaração ao registo de interesses melhor descrito abaixo<sup>17</sup>.

## 2. Aspectos especiais

### 2.1. Publicidade

Nesta sede e por aditamento ao atual artigo 6.º, ns.º 1 a 4, Lei n.º 4/83 (que, sob a epígrafe "Divulgação", disciplina a publicitação das declarações de património), o PjPSD estabelece a disponibilização obrigatória para consulta pública das declarações apresentadas "no sítio na *Internet* do Tribunal Constitucional"<sup>18</sup>. Diferentemente e em virtude da criação prevista de uma nova entidade pública - "Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos" - que coadjuvará o Tribunal Constitucional no que respeita à fiscalização das declarações públicas de riqueza e sancionamento dos ilícitos praticados pelos obrigados à respectiva apresentação<sup>19</sup>, o PjBE determina que as declarações são publicadas no sítio electrónico da referida entidade, assim como "da entidade onde o titular do cargo político e alto cargo público exerce funções"<sup>20</sup>. Em todo o caso, neste como nos demais Projetos de Lei, mantém-se a possibilidade de oposição do titular de cargo visado à divulgação, com fundamento em motivo relevante, designadamente interesses de terceiros.

### 2.2. Fiscalização

Estando, presentemente, a fiscalização pelo Ministério Público circunscrita às declarações de atualização<sup>21</sup>, os partidos políticos estendem-na a todas as declarações, verificando-se, todavia, a atribuição - mas apenas no PjBE - da respectiva

---

<sup>14</sup> Artigo 4.º, do PjPS, por aditamento do n.º 5 ao art. 2.º, ns.º 1 a 4, Lei n.º 4/83.

<sup>15</sup> Cfr., respectivamente, art. 9.º, ns.º 1, al. b) e 2, Anexo I, do PjBE.

<sup>16</sup> Cfr. art. 8.º, n.º 3, Anexo I, do PjBE.

<sup>17</sup> Cfr. art. 9.º, n.º 1, als. d) a i), Anexo I, *ex vi* art. 2.º, PjBE.

<sup>18</sup> Artigo 1.º, do PjPSD.

<sup>19</sup> Artigo 3.º, do PjBE. Cfr., também, arts. 11.º e 12.º, Anexo I, do PjBE.

<sup>20</sup> Artigo 10.º, n.º 1, Anexo I, do PjBE.

<sup>21</sup> Cfr. art. 5.º-A, da Lei n.º 4/83.

competência à Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos<sup>22</sup>.

### 2.3. Registo de interesses

No respectivo Projeto de Lei, o CDS-PP opta por incluir na Lei n.º 4/83 a matéria relativa ao registo de interesses, que integra, atualmente, o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, mais concretamente o artigo 7.º-A, da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto. Amplia-se, todavia, o âmbito subjetivo daquele registo alargando-o a todos os titulares de cargos políticos (à exceção dos a estes equiparados) e altos cargos públicos, bem como ao "pessoal dos gabinetes de membro do Governo, de membro de Governo regional e de gabinete de apoio a titulares de órgão executivo das autarquias locais ou qualquer outro a estes legalmente equiparado", à exceção do pessoal de apoio técnico-administrativo e auxiliar<sup>23</sup>. Ainda comparativamente à anterior disciplina legal o registo é feito em suporte informático, sendo publicitado e disponibilizado na página na *internet* da entidade em que o obrigado desempenha funções (ressalvando os membros do Governo cujo registo de interesses é divulgado no *site* da Assembleia da República)<sup>24</sup>. No PjBE, procede-se à revogação expressa da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto<sup>25</sup>. Destarte, o registo de interesses passa a constar do conteúdo da declaração de património, obrigando, portanto, todos os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, incluindo os de cargos equiparados<sup>26</sup>. Afora "a menção de cargos sociais que exerçam ou tenham exercido nos cinco anos que precederam a declaração<sup>27</sup>", a lista de interesses relevantes não diverge da que está, especialmente, descrita na Lei n.º 64/93<sup>28</sup>.

### 2.4. Registo de ofertas

Em aditamento à Lei n.º 4/83, o PSD prevê o registo público de "todas as ofertas de bens legitimamente recebidas pelos titulares de cargos políticos e equiparados e pelos titulares de altos cargos públicos, em virtude das funções desempenhadas", devendo esse registo "ser disponibilizado para consulta no sítio na *internet* da entidade respectiva<sup>29</sup>". Também o CDS-PP estabelece um registo idêntico, sendo responsáveis pela sua veracidade e atualização os titulares de cargos políticos (com exceção dos a estes equiparados) e de altos cargos públicos, assim como - à

---

<sup>22</sup> Cfr., respectivamente, artigo 4.º, do PjPS, alterando o art. 5.º-A, da Lei n.º 4/83; artigo 1.º, do PjPSD, alterando o art. 5.º-A, da Lei n.º 4/83; artigo 4.º, do PjCDS, alterando o art. 5.º-A, da Lei n.º 4/83; artigo 3.º, n.º 2, do PjBE, por referência ao art. 8.º, al. a), Anexo II, do mesmo PjBE.

<sup>23</sup> Artigo 5.º, do PjCDS, por aditamento do art. 4.º-A, ns.º 1 e 2, à Lei n.º 4/83.

<sup>24</sup> Artigo 5.º, do PjCDS, por aditamento do art. 4.º-A, ns.º 3 a 5, à Lei n.º 4/83.

<sup>25</sup> Artigo 6.º, n.º 1, al. a), do PjBE.

<sup>26</sup> Artigo 8.º, n.º 1, Anexo I, do PjBE.

<sup>27</sup> Artigo 9.º, n.º 1, al. d), Anexo I, do PjBE. Atualmente, só é obrigatória a indicação dos cargos sociais de que se é ou foi titular nos dois anos anteriores à declaração e, tratando-se de fundação ou associação de direito privado, caso o respectivo exercício tenha sido ou seja remunerado (cfr. art. 1.º, al. d), Lei n.º 4/83).

<sup>28</sup> Vide nota de rodapé n.º 17.

<sup>29</sup> Artigo 2.º, do PjPSD, por aditamento do art. 6.º-B, ns.º 1 a 3, à Lei n.º 4/83.

exceção do pessoal de apoio técnico-administrativo e auxiliar - o pessoal dos gabinetes dos membros do Governo e dos Governos regionais, dos gabinetes de apoio a titulares de órgão executivo das autarquias locais ou qualquer outro a estes legalmente equiparado<sup>30</sup>. Determina-se, por outro lado, a obrigatoriedade de entrega à respectiva entidade de todas as ofertas de valor superior a € 150,00<sup>31</sup>.

### **3. Incumprimento**

#### **3.1. Regime jurídico vigente**

No caso de incumprimento culposo da obrigação de apresentação da declaração (isto é, não tendo o titular do cargo a que se aplica aquela obrigação procedido culposamente ao envio da declaração em falta no prazo de 30 dias consecutivos a contar da respectiva notificação pelo Tribunal Constitucional), o Ministério Público deve instaurar contra o infractor ação administrativa sancionatória, em ordem à perda do mandato, demissão ou destituição judicial, consoante os casos, ou, tratando-se de declaração de atualização<sup>32</sup>, à inibição por período de um a cinco anos para o exercício de cargo político, ou equiparado, e alto cargo público, especialmente descritos no art. 4.º, Lei n.º 4/83<sup>33</sup>. Sem prejuízo de incorrer na aplicação de uma destas sanções administrativas, prevê-se a punição criminal, nos termos da lei, de quem fizer declaração falsa<sup>34</sup>. Está em causa o tipo legal de crime p. e p. no art. 256.º, n.º 1, do Código Penal, particularmente na modalidade de ação conhecida por "narração de facto falso juridicamente relevante" e contemplada na alínea d). Entretanto, sempre que tiver sido comunicada ou denunciada, por qualquer modo, ao Tribunal Constitucional a ocorrência de alguma omissão ou inexatidão nas declarações apresentadas, o respectivo Presidente dará conhecimento do facto ao representante do Ministério Público junto do mesmo Tribunal, para os efeitos tidos por convenientes<sup>35</sup>. Em todo o caso, compete, especialmente, a esta segunda entidade a análise das declarações apresentadas após a cessação de funções<sup>36</sup>: isto é, não são fiscalizadas por ela nem as declarações de início de funções nem as que resultam de acréscimos patrimoniais efetivos em montante superior a 50 salários mínimos mensais (correspondente a valores de 2016 a € 26.500,00) verificados no decurso do exercício de funções.

#### **3.2. Alterações propostas**

##### **3.2.1. Ilícito administrativo**

---

<sup>30</sup> Artigo 5.º, do PjCDS, por aditamento do art. 2.º-A, ns.º 1 e 2, à Lei n.º 4/83. Cfr., também, artigo 4.º, do PjCDS, por referência ao art. 3.º, n.º 1, Lei n.º 4/83.

<sup>31</sup> Artigo 5.º, do PjCDS, por aditamento do art. 2.º-A, n.º 3, à Lei n.º 4/83.

<sup>32</sup> Trata-se da declaração a apresentar no prazo de 60 dias após a cessação das respectivas funções (cfr. art. 2.º, n.º 1, primeira parte, Lei n.º 4/83).

<sup>33</sup> Artigo 3.º, n.º 1, Lei n.º 4/83. Estão, todavia, excluídos do estatuído neste artigo o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro. Também a inibição de exercício não pode corresponder ao desempenho de funções como magistrado de carreira.

<sup>34</sup> Cfr. art. 3.º, n.º 2, Lei n.º 4/83.

<sup>35</sup> Cfr. art. 6.º-A, Lei n.º 4/83.

<sup>36</sup> Cfr. art. 5.º-A, Lei n.º 4/83.

Desde logo, a violação da obrigação de apresentação da declaração de património à entidade pública competente traduz-se num ilícito a ser apreciado em sede de contencioso administrativo. Neste âmbito, são várias e distintas as inovações jurídico-legais preconizadas pelos diversos Grupos Parlamentares, a saber:

- Partido Socialista. Alarga-se para 60 dias consecutivos o prazo para apresentação da declaração em falta, prazo esse contado a partir da data de notificação ao obrigado. Por outro lado, omite-se a referência à culpa se findo aquele prazo o titular de cargo público não cumprir o conteúdo da notificação: isto é, presume-se a culpa do notificado, tendo este o ónus de ilidir essa presunção (presunção *iuris tantum*)<sup>37</sup>. Por outro lado, verificando-se o incumprimento do dever de apresentação da declaração, "deve o Tribunal Constitucional comunicar tal facto à administração tributária, para os efeitos tidos por convenientes, nomeadamente aqueles decorrentes do artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária<sup>38</sup> (...), bem como ao representante do Ministério Público junto do mesmo Tribunal<sup>39</sup>".

- Partido Social Democrata. Alarga-se, também, para 60 dias consecutivos o prazo para apresentação da declaração em falta, omitindo-se, ainda e de igual modo, a referência à culpa no incumprimento do conteúdo da notificação<sup>40</sup>.

- CDS-PP. Além das declarações de património a apresentar, respectivamente, no início e cessação de funções, também a declaração respeitante às ofertas recebidas, se não enviada após a correspondente notificação da entidade em que o obrigado desempenha funções, dará origem à instauração contra o titular de cargo visado de uma ação administrativa sancionatória de consequências jurídicas idênticas às já legalmente previstas<sup>41</sup>.

- Bloco de Esquerda. A não apresentação das declarações em falta, após se esgotar o prazo da respectiva notificação, não corresponde a qualquer ilícito administrativo, significando antes - como se dirá melhor depois - a prática de um crime. Em todo o caso, prevendo-se a criação de uma entidade pública coadjuvante do Tribunal Constitucional: Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos -, será esta última a assumir o controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, designadamente no que respeita à regularidade formal das respectivas declarações. Assim, poderá solicitar ao seu apresentante os aperfeiçoamentos, esclarecimentos e clarificações que entender necessários, notificando aquele nesse sentido. Se o apresentante não cumprir o conteúdo da notificação ou juntar elementos que sejam considerados insuficientes, a sobredita entidade comunicará o facto ao Ministério Público<sup>42</sup>.

### 3.2.2. Ilícito contraordenacional

---

<sup>37</sup> Cfr. art. 4.º, do PjPS, por referência ao art. 3.º, n.º 1, Lei n.º 4/83, agora desdobrado em dois números distintos: respectivamente, ns.º 1 e 2.

<sup>38</sup> Este artigo da nossa lei geral tributária diz respeito a manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais não justificados.

<sup>39</sup> Artigo 4.º, do PjPS, por aditamento do n.º 5 ao art. 3.º, ns.º 1 a 3, Lei n.º 4/83.

<sup>40</sup> Artigo 1.º, do PjPSD, por referência ao art. 3.º, n.º 1, Lei n.º 4/83, agora desdobrado em dois números distintos: respectivamente, ns.º 1 e 2.

<sup>41</sup> Artigo 4.º, do PjCDS, por referência ao art. 3.º, n.º 1, Lei n.º 4/83.

<sup>42</sup> Cfr. art. 11.º, ns.º 1 a 3, Anexo I, do PjBE.

Um único partido político - Bloco de Esquerda - prevê a verificação de uma contraordenação, na hipótese de apresentação intempestiva da declaração pública inicial de património e respectivas alterações, correspondendo-lhe uma coima até 100 salários mínimos mensais (€ 53.000,00 a valores de 2016). A tramitação do respectivo processo será da competência da Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, cabendo, também, a esta entidade decidir sobre a coima a aplicar<sup>43</sup>.

### 3.2.3. Ilícitos criminais

PS, PSD e CDS criminalizam a não apresentação, após a respectiva notificação do Tribunal Constitucional e independentemente das sanções previstas em sede de processo administrativo, da declaração de património. Todavia, se o primeiro daqueles partidos políticos qualifica tal facto como *crime de desobediência*, p. e p. no art. 348.º, n.º 1, al. a), CP<sup>44</sup>, já os outros dois consideram que há um *crime de desobediência qualificada*, p. e p. no art. 348.º, n.º 2, CP<sup>45</sup>.

Diversamente, o Bloco de Esquerda prescreve que a não apresentação tempestiva - isto é, no prazo de 30 dias a contar da respectiva notificação - da declaração traduz-se na prática de um crime de omissão de entrega, cujo tipo legal cria e adita (artigo 27.º-A) ao conteúdo da Lei n.º 34/87, de 16 de julho ("Regime dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos")<sup>46</sup>.

Quanto ao delito de falsas declarações, se o PjCDS mantém a disposição legal em vigor constante do art. 3.º, n.º 2, Lei 4/83, os restantes Projetos de Lei criam novos tipos legais de crime. Assim,

- PjPS. Pune-se com pena de prisão até 3 anos o obrigado à declaração pública que não fizer, intencionalmente, constar dela algum ou alguns dos elementos legalmente exigidos e "vier a revelar ou a fruir acréscimos patrimoniais desconformes com os rendimentos e bens declarados ou que devesse ter declarado"<sup>47</sup>. Entretanto e sem prejuízo da comunicação dos factos à administração tributária (designadamente para os efeitos decorrentes do artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária<sup>48</sup>) e ao Ministério Público, o Tribunal Constitucional, se tomar conhecimento, por qualquer modo, da existência de omissão ou inexatidão nas declarações apresentadas, comunicará ao titular de cargo visado a verificação desse vício, podendo este, no prazo de 30 dias, "vir pronunciar-se junto do Tribunal Constitucional, nomeadamente através da confirmação, retificação ou eventual atualização (...) da declaração existente"<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Cfr. art. 12.º, n.º 2 e 3, Anexo I, do PjBE.

<sup>44</sup> Cfr. art. 4.º, do PjPS, por substituição do atual art. 3.º, n.º 3, Lei n.º 4/83, passando o previsto hoje no n.º 3 a constar do n.º 6 do mesmo preceito legal.

<sup>45</sup> Respectivamente, art. 1.º, do PjPSD, por substituição do atual art. 3.º, n.º 3, Lei n.º 4/83, passando o previsto hoje no n.º 3 a constar do n.º 5 do mesmo preceito legal; art. 4.º, do PjCDS, por substituição do atual art. 3.º, n.º 3, Lei n.º 4/83, passando o previsto hoje no n.º 3 a constar do n.º 4 do mesmo preceito legal.

<sup>46</sup> Cfr. artigo 4.º, n.º 2, do PjBE, por referência ao aditamento do artigo 27.º-A à Lei n.º 34/87; *vide*, também, art. 12.º, n.º 1, Anexo I, do PjBE.

<sup>47</sup> Artigo 4.º, do PjPS, por aditamento do n.º 4 ao art. 3.º, ns.º 1 a 3, Lei n.º 4/83.

<sup>48</sup> *Vide* nota de rodapé n.º 38.

<sup>49</sup> Artigo 4.º, do PjPS, por referência ao art. 6.º-A, Lei n.º 4/83.



- PjPSD. Invocando, designadamente, a não aplicação do artigo 348.º-A, CP, à situação de prestação de falsas declarações públicas em análise<sup>50</sup>, criminaliza-se a apresentação no Tribunal Constitucional de declaração que seja desconforme com os rendimentos ou património e cargos sociais, efetivamente, existentes, sancionando-se essa conduta com pena de prisão até três anos<sup>51</sup>.

- PjBE. Por aditamento à Lei n.º 34/87, é criado o tipo legal de crime *falsidade da declaração de interesses, rendimento e património*<sup>52</sup>. Assim, sanciona-se com pena de prisão até 3 anos a omissão de factos relevantes ou inclusão de factos falsos na declaração pública de riqueza. Por outro lado, caso o obrigado à declaração adquirir, possuir ou detiver, por si ou por interposta pessoa, património de valor superior a 100 salários mínimos mensais (€ 53.000,00 a valores de 2016) e não o fizer constar da referida declaração é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos. Acresce que este património (correspondente a todo o ativo patrimonial existente no país ou no estrangeiro, incluindo-se aí, também, "as despesas realizadas com a aquisição de bens ou serviços ou relativas a liberalidades efetuadas no país ou estrangeiro"<sup>53</sup>) é tido como perdido a favor do Estado, sem prejuízo dos direitos de terceiro de boa-fé. Finalmente, prevê-se a sanção acessória - não apenas para os autores dos tipos legais de crime, agora, criados, mas de todas as infrações criminais, especialmente, contidas na Lei n.º 34/87 - de proibição do exercício de cargos políticos e altos cargos públicos por um período de 2 a 5 anos<sup>54</sup>.

#### 4. Considerações críticas

Numa primeira apreciação mais geral, parece-nos desaconselhável a revogação da Lei n.º 4/83 proposta pelo BE: efetivamente, é neste diploma legal - vigente desde 1983 - que se tem vindo a "consolidar" através das sucessivas alterações ao respectivo conteúdo a disciplina legal do "controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos". Tanto mais que associada àquela revogação está a aprovação de um novo quadro legislativo que nos remete para a criação de uma entidade pública - Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos - cuja existência é, salvo melhor opinião, dispensável: limitando-se hoje o Tribunal Constitucional (TC) a controlar a apresentação das declarações e sendo o Ministério Público (MP) a entidade, especialmente, legitimada para representar em juízo os interesses do Estado<sup>55</sup>, julgamos, por um lado, que a fiscalização das declarações donde poderá derivar a necessidade de instauração de processos judiciais deve manter-se na competência do MP e, por outro lado, que a desoneração do TC das tarefas de controlo não justifica - desde logo, numa perspectiva de dotação orçamental, particularmente na difícil situação económico-financeira que vivemos - a instituição de uma nova estrutura administrativa pública.

---

<sup>50</sup> Vide "Exposição de motivos", do PjPSD.

<sup>51</sup> Artigo 1.º, do PjPSD, por aditamento do n.º 4 ao art. 3.º, ns.º 1 a 3, Lei n.º 4/83.

<sup>52</sup> Cfr. art. 4.º, n.º 2, do PjBE, por referência ao aditamento do art. 27.º-B à Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

<sup>53</sup> Assim, artigo 27.º-B, n.º 3, *in fine*, aditado à Lei n.º 34/87 através do artigo 4.º, n.º 2, do PjBE.

<sup>54</sup> Artigo 4.º, n.º 2, do PjBE, por referência ao aditamento do art. 27.º-C à Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

<sup>55</sup> Cfr. art. 219.º, n.º 1, CRP.

Analisemos, agora, mais detalhadamente as várias vertentes normativas acima descritas dos Projetos de Lei apresentados.

## 4.1. Aspectos gerais

### 4.1.1. Âmbito subjetivo

Invoca-se o princípio da transparência no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos para justificar e legitimar a restrição ao direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar que a obrigação de declaração pública da riqueza pessoal, necessariamente, representa. Se este último direito constitui um direito individual que o Estado de direito se obriga a consagrar e reconhecer *ex vi constitutionis*<sup>56</sup>, já aquele princípio é uma concretização axiológico-normativa do princípio democrático, lapidarmente fixado na formulação de Lincoln: "governo do povo, pelo povo e para o povo" e inscrito, entre outros, no artigo 2.º, CRP. Assim e sendo a nossa Lei Fundamental uma das que acolhe mais amplamente matérias atinentes à organização e funcionamento de uma sociedade democrática, dever-se-á concluir *a contrario sensu* que as que não manifestam essa dignidade constitucional, também não possuem suficiente relevância material para fundamentar restrições a direitos e liberdades individuais. Mais especificamente e no que respeita à organização do poder político (Parte III)<sup>57</sup>, verificamos que se inclui aí a disciplina constitucional, não apenas dos órgãos de soberania, mas, também, do "Tribunal Constitucional" (Título VI), "Regiões Autónomas" (Título VII), "Poder Local" (Título VIII), "Administração Pública" (Título IX) e "Defesa Nacional" (Título X). Portanto e em conformidade com o sobredito critério de relevância material constitucionalmente enformado, entendemos que é proporcional no sentido do artigo 18.º, ns.º 2 e 3, CRP, a obrigatoriedade de declaração pública tratando-se de titulares, membros ou agentes principais das entidades públicas acima referidas; não, por certo e tendo, agora, presente os Projetos de Lei *sub judicio*, o pessoal dos gabinetes de apoio, respectivamente, dos membros do Governo, Governo Regional e órgãos executivos autárquicos (PjCDS) ou os membros dos gabinetes de titulares de cargos políticos, assim como os consultores, representantes e peritos que intervêm em representação dos interesses públicos em processos de alienação ou concessão de património do Estado (PjBE).

### 4.1.2. Âmbito objetivo

A natureza jurídico-civil da "posse" constitui uma *vexata quaestio* doutrinária. Assim, se alguns autores veem nela um simples facto, outros tendem a considerá-la como um direito. Em todo o caso e ainda que atue "por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real"<sup>58</sup>, o possuidor não é *ope legis* titular desses direitos: "Fala-se em *posse* para significar que há um direito de gozo, mas este nada tem que ver com a posse em sentido técnico, que é sempre a exteriorização do exercício de um outro direito, e que tem o mesmo significado ainda

---

<sup>56</sup> Cfr. art. 26.º, n.º 1, CRP.

<sup>57</sup> Cfr. arts. 108.º a 276.º, CRP.

<sup>58</sup> Cfr. art. 1251.º, Código Civil.

que desacompanhada da titularidade substancial desse direito<sup>59</sup>". Tem, portanto, a posse um carácter, meramente, presuntivo (aparente) no que respeita à titularidade do direito real que lhe corresponde<sup>60</sup>. Acresce ainda que em consequência dessa simples aparência<sup>61</sup> é inerente à posse uma certa precariedade "ontológica", não se beneficiando, designadamente, aquela da chamada "sequela"<sup>62</sup> que é própria dos direitos reais e cuja manifestação paradigmática se traduz na ação de reivindicação<sup>63</sup>. Por último e tratando-se da detenção ou posse precária, releva apenas a situação fáctica, na medida em que não há aí, ao contrário da posse, *animus possidendi*<sup>64</sup>, mesmo quando esse poder de facto está associado ao exercício de um direito pessoal de gozo, designadamente a título de locatário, comodatário ou depositário. É que a extensão da tutela possessória a essas outras hipóteses é excepcional, sendo apenas justificada por motivos de equidade<sup>65</sup>.

Pergunta-se, pois: a *posse* e a *detenção* têm um significado jurídico, suficientemente, relevante em termos de riqueza patrimonial, de tal sorte que possa considerar-se justificada e legitimada a obrigação de declaração pública das respectivas situações, a expensas do direito fundamental à reserva da vida privada? Parece-nos que a resposta só pode ser negativa, sob pena de violação do princípio jurídico-constitucional de proporcionalidade, mais concretamente na sua dimensão *stricto sensu*: isto é, exigência de um justo equilíbrio entre o sacrifício imposto e o benefício assegurado.

Também julgamos excessivo, não apenas tendo em consideração a defesa do bem jurídico tutelado pelo sobredito direito fundamental, mas, sobretudo, por razões de eficácia na fiscalização a cargo da entidade competente, o alargamento do período de sindicância até 6 anos após a cessação das respectivas funções, assim como a obrigatoriedade de atualização da declaração inicial durante esse período desde que se verifique uma qualquer alteração - patrimonial ou não - ao conteúdo dessa primeira declaração pública de riqueza.

---

<sup>59</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil: REAIS*. 5.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 60.

<sup>60</sup> Cfr. art. 1268.º, n.º 1, Código Civil.

<sup>61</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. *op. cit.* p. 73, considera a posse como "uma das grandes manifestações no mundo do direito do fenómeno social da inércia". Concluindo mais adiante: "E isto leva-nos à caracterização da posse como uma situação abstracta. A ordem jurídica atribui efeitos à posse sem se preocupar em indagar se o possuidor é ou não titular do direito a que a posse se refere" (*ibidem*. p. 75).

<sup>62</sup> Segundo ASCENSÃO, José de Oliveira. *op. cit.* p. 625, "a sequela traduz o poder do titular do direito real de atuar sobre a coisa que lhe foi afectada, na medida necessária ao exercício dos poderes que sobre ela lhe são conferidos".

<sup>63</sup> Cfr. art. 1311.º, Código Civil.

<sup>64</sup> Cfr. art. 1253.º, Código Civil. Diz LIMA, F. Andrade Pires de; VARELA, J. de Matos Antunes (colaboração M. Henrique Mesquita). *Código Civil anotado - vol. III*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 5: "Para que haja posse, é preciso alguma coisa mais do que o simples poder de facto; é preciso que haja por parte do detentor a intenção (*animus*) de exercer, como seu titular, um direito real sobre a coisa, e não um mero poder de facto sobre ela".

<sup>65</sup> Assim, LIMA, F. Andrade de; VARELA, J. de Matos Antunes. *op. cit.* pp. 5 e 6. Cfr., respectivamente, arts. 1037.º, n.º 2, 1133.º, n.º 2 e 1188.º, n.º 2, todos do Código Civil.

Em contrapartida, preferimos à solução incluída no PjCDS (que prevê a publicitação do registo de interesses somente na página na *internet* da entidade pública em que o obrigado desempenha funções) a inserção na declaração inicial desse registo (PjBE), compreendendo-se aí a menção de cargos sociais que o titular de cargo político ou alto cargo público tenha exercido ou ainda exerça. Cremos, todavia, que neste último caso deve prevalecer o estatuído na lei vigente quanto à abrangência temporal: 2 anos antes da declaração inicial, em vez dos 5 anos indicados pelo BE.

Finalmente e em complemento à atual disciplina legal, entendemos que o PjPS satisfaz as exigências de ponderação entre a tutela à reserva da vida privada, por um lado, e a transparência no exercício de cargos políticos, por outro, quando prevê a obrigatoriedade de apresentação de uma nova declaração três anos após o fim da cessação de funções, assim como o dever de atualização durante esse período sempre que se verifique um acréscimo patrimonial efetivo em montante superior a 50 salários mínimos mensais.

## **4.2. Aspectos especiais**

### **4.2.1. Publicidade**

Sendo e devendo continuar a ser o Tribunal Constitucional a entidade, especialmente, incumbida do registo e depósito das declarações públicas de património e estando hoje a informatização de dados, perfeitamente, vulgarizada, faz todo o sentido prescrever a disponibilização para consulta pública das referidas declarações no sítio na *internet* daquele tribunal (PjPSD).

### **4.2.2. Fiscalização**

Ao Ministério Público - que é, também, a entidade legitimada para instaurar a respectiva ação judicial por incumprimento, assim como para proceder, criminalmente, contra o titular de cargo visado - deve competir, numa fase prévia, a fiscalização das declarações. Neste sentido e para além da declaração de atualização apresentada após a cessação das respectivas funções - como hoje se verifica -, julga-se razoável que essa fiscalização se alargue a todas as outras declarações apresentadas: inicial, por acréscimo patrimonial acima dos 50 salários mínimos mensais e após 3 anos a contar da cessação de funções.

### **4.2.3. Registo de interesses**

Referimos já acima a solução jurídica que se julga mais adequada às finalidades da legislação em análise.

### **4.2.4. Registo de ofertas**

Tratando-se de ofertas institucionais: isto é, recebidas pelos titulares de cargo em virtude das funções desempenhadas, a respectiva divulgação pública por parte das entidades em que aqueles exercem as respectivas funções não contende, obviamente, com a tutela da reserva à vida privada. Todavia, esta particular qualidade pública das ofertas entregues não está evidenciada no texto do art. 2.º-A, PjCDS, sob a epígrafe "Registo de ofertas", diversamente do que se verifica na redação do preceito correspondente do PjPSD: art. 6.º-B, sob a epígrafe "Ofertas institucionais".

### **4.3. Incumprimento**

#### **4.3.1. Ilícito administrativo**

À exceção do CDS, nenhum dos outros partidos políticos faz referência à culpa no incumprimento da obrigação da apresentação da declaração em falta, esgotado o prazo previsto na respectiva notificação. É dizer que se o titular de cargo visado desconhecer sem culpa o conteúdo da notificação, deverá ser este a provar a falta de culpa. Ora, tratando-se de um processo administrativo conducente à aplicação de uma sanção que envolve a perda de direito político ou profissional, consoante os casos, essa particular natureza sancionatória há de traduzir-se no benefício da presunção da inocência<sup>66</sup>: isto é, cabe ao Ministério Público o ónus da prova da culpa do infractor<sup>67</sup>. Julga-se, portanto, recomendável que se mantenha a menção atual ao "incumprimento culposo" do faltoso. Por outro lado, parece-nos excessivo - como pretende o CDS - que a violação, após notificação, da obrigação de registo público de ofertas recebidas faça incorrer o titular de cargo visado nas mesmas consequências jurídicas previstas para a falta de declaração.

#### **4.3.2. Ilícito contraordenacional**

Aproveitando a criação - que criticámos já - de uma entidade pública coadjuvante do Tribunal Constitucional, o BE atribui a essa entidade amplos poderes de fiscalização das declarações apresentadas. Assim e antes do mais, o titular de cargo visado é convidado a aperfeiçoar, esclarecer ou clarificar o conteúdo da declaração, só havendo intervenção do Ministério Público caso o apresentante nada fizer ou juntar elementos que sejam considerados insuficientes. É dizer que não se prevendo a instauração de qualquer ação administrativa sancionatória e verificando-se a falta ou insuficiência de resposta ao solicitado, à sobredita entidade caberá, então, notificar o titular de cargo para apresentar a declaração devida, sob pena de incorrer na prática de um crime de omissão de entrega.

Todavia, se esgotado o prazo da notificação o visado apresentar a declaração reclamada diz-se que se verifica uma "apresentação intempestiva", constituindo esta uma contraordenação cuja tramitação processual e consequente aplicação da coima são da competência da mesma entidade pública.

Parece-nos, entretanto, que a dita "apresentação intempestiva" só deveria relevar em sede de tipificação legal do crime de omissão a que nos referimos antes, sendo aí considerada como circunstância atenuante especial da pena, nos termos gerais do art. 73.º, CP.

#### **4.3.3. Ilícito criminal**

Em conformidade com o artigo 117.º, n.º 3, CRP, "a lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respectivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato". Assim, a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, veio, precisamente, dar

---

<sup>66</sup> Cfr. art. 32.º, ns.º 2 e 10, CRP.

<sup>67</sup> Assim, v.g., Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 15 de outubro de 2015 (Proc. n.º12455/15), relatado por Helena Canelas (disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

cumprimento a essa imposição legiferante, sendo, portanto, esta a sede natural de outras infrações criminais que venham a ser criadas e cujos agentes sejam titulares de cargo político ou equiparados.

Deste modo e, também, por razões de certeza e racionalidade jurídicas, à criação de um crime de desobediência - qualificada ou não - que nos remeta para a "norma penal em branco" do art. 348.º, CP, preferimos a solução legislativa sustentada pelo BE de aditamento à sobredita lei de um novo tipo legal de crime. Em todo o caso, das duas uma:

- caso se mantenha o articulado legal em vigor, em conformidade com o qual o titular de cargo visado incorre na aplicação de uma sanção administrativa que se traduz, consoante as circunstâncias, na perda de direitos políticos ou profissionais, parece-nos excessivo (desproporcionado) que pela prática do mesmo facto aquela agente possa ainda ser punido criminalmente;
- se inexistir a possibilidade legal de instaurar contra o titular de cargo visado uma ação administrativa sancionatória, admite-se a sua condenação pela prática de um crime de omissão da entrega de declaração legalmente exigida, nos termos constantes do PjBE, mas com a alteração textual seguinte: "O titular de cargo político ou alto cargo público que durante o período do exercício de funções públicas ou *nos 3 anos seguintes à cessação dessas funções...*" ("itálico" nosso).

Quanto ao crime de falsas declarações, parece-nos que a conduta em causa é subsumível no tipo legal de crime p. e p. no art. 256.º, CP : não apenas estão compreendidas aí as diversas modalidades ou categorias de falsificação: "falsificação intelectual", "falsificação material", "fraude na identificação" e "falsificação em documento", respectivamente, art. 256.º, n.º 1, als. a) a d), CP, como o "benefício ilegítimo" perseguido não é, necessariamente, de natureza patrimonial: v.g., um deputado à Assembleia da República declara um património em montante inferior ao comunicado à autoridade tributária, apenas porque não lhe convém que o respectivo eleitorado tome conhecimento da sua fortuna pessoal. Caso assim não se entenda, deve adoptar-se pelas mesmas razões a solução legislativa de aditamento à Lei n.º 34/87, mas com a redação simplificada prevista no PjPSD (substituindo, todavia, "cargos sociais" por "interesses").

Finalmente, cremos justificada a previsão expressa da "sanção acessória" de inibição de exercício de cargo (PjBE) para as infrações criminais cometidas pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

João Varela

Coimbra, Junho de 2016