

PARECER

**PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE
EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS
POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES
DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO**

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

ÍNDICE

1	ENQUADRAMENTO	1
2	APRECIÇÃO	2
	Capítulo I – Disposições preliminares	2
	Capítulo II – Do exercício do mandato.....	2
A.	Do regime de exercício de funções.....	2
B.	Das atividades anteriores	4
C.	Dos impedimentos.....	4
D.	Do regime aplicável após cessação de funções	6
E.	Do regime sancionatório	6
F.	Da nulidade dos atos	7
	Capítulo III – Das Obrigações Declarativas.....	7
G.	Da declaração única.....	7
H.	Da atualização da declaração	8
I.	Do registo de interesses	9
J.	Das ofertas institucionais e hospitalidades.....	9
K.	Do acesso e publicidade das declarações	10
L.	Do incumprimento das obrigações declarativas.....	12
M.	Dos Códigos de Conduta.....	13
N.	Da fiscalização	14
O.	Das omissões e inexatidões	14
P.	Da criação de regime transitório	15
3	CONCLUSÕES	15

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

Correspondendo a solicitação do Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas (CERTEFP), rececionada a 15 de fevereiro de 2019, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) emite o seguinte parecer.

1 ENQUADRAMENTO

Embora tal não surja expressamente contemplado — de facto, o projeto de diploma não contém previsões revogatórias —, parece resultar que o diploma em causa visa, nomeadamente, substituir as disciplinas atualmente estabelecidas na Lei n.º 4/83, de 2 de abril (*Controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos*) e na Lei n.º 64/93, de 26 de agosto (*Estabelece o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos*).

Em consequência, congrega essas disciplinas num único diploma e atribui a uma única — e nova — entidade as tarefas fiscalizadoras atualmente cometidas ao Tribunal Constitucional (em matéria do controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos e equiparados e dos titulares de altos cargos públicos e, bem assim, do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos) e à Procuradoria-Geral da República (no tocante ao regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos).

Neste particular, das incompatibilidades e impedimentos, trata-se aliás de um regresso às origens: inicialmente, a fiscalização de *Incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos* estava concentrada numa única entidade, na circunstância, a Procuradoria-Geral da República (cfr. o artigo 11.º da Lei n.º 9/90, de 1 de março).

Feita esta nota, dir-se-á que a análise de detalhe a que seguidamente se procederá terá, naturalmente, como ponto de partida e de chegada apenas as normas com impacto nas entidades reguladoras e nos titulares de altos cargos públicos ao seu serviço.

2 APRECIÇÃO

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

No geral, dir-se-á voltar a contar-se com um elenco de titulares de altos cargos públicos, como tal legalmente classificados [no presente, já apenas circunscrito ao conteúdo da alínea c) do artigo 3.º (*Titulares de altos cargos públicos*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto].

No que particularmente toca às entidades reguladoras, a previsão vigente (“O membro em regime de permanência e a tempo inteiro da entidade pública independente prevista na Constituição ou na lei”, cfr. a alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto), vê-se simplificada, e atualizada, com a supressão dos insertos “em regime de permanência e a tempo inteiro” e “prevista na Constituição ou na lei”.

Os «Membros do conselho de administração de entidade pública independente» continuam a ser legalmente qualificados como “altos cargos públicos”.

CAPÍTULO II – DO EXERCÍCIO DO MANDATO

A. Do regime de exercício de funções

Continua a consagrar-se um regime-regra de exclusividade, na medida em que o n.º 1 do artigo 5.º segue de perto o atualmente previsto no artigo 4.º (*Exclusividade*), n.º 1 da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, acrescentando as previsões constantes das alíneas b) a d). A este propósito, importa referir que o princípio da exclusividade constitui uma regra comum ao exercício de quaisquer funções públicas (cfr. o artigo 20.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

O que difere, depois, ao nível dos diversos regimes jurídicos registados na esfera pública, é o recorte e extensão que são conferidos a essa exclusividade, por via das exceções que são admitidas. Dito isto, refira-se que os membros do conselho de administração das entidades reguladoras estão sujeitos a um *regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos específico*, como decorre no estabelecido no artigo 19.º da respetiva Lei-Quadro (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), onde também se prevê que «Em tudo o que não

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

esteja especificamente regulado na presente lei-quadro e nos estatutos da entidade reguladora, os membros do conselho de administração ficam sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos estabelecido para os titulares de altos cargos públicos» (n.º 8). Na decorrência desta previsão, os Estatutos da ERSE (Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, atualmente na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 57-A/2018 de 13 de julho), acolhem as *incompatibilidades e impedimentos* previstos no artigo 29.º.

O corpo do n.º 2 do artigo 5.º recupera a formulação registada no n.º 2 do artigo 4.º (*Exclusividade*) e no n.º 1 do artigo 7.º (*Regime geral e exceções*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto: continuam a ser geradores de incompatibilidade legal, quer o exercício de quaisquer outras funções profissionais (remuneradas ou não), quer a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos ¹.

No que toca às alíneas, onde se corporizam as exceções à verificação de incompatibilidade legal, tal como acabada de enunciar:

- a) Reproduz o n.º 3 do artigo 4.º (*Exclusividade*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, mas, ao contrário do que atualmente sucede [cfr. o artigo 7.º, n.º 2 (*Regime geral e exceções*)], as inerências aqui previstas admitem remuneração;
- b) Corresponde, com alterações, à alínea *b*) do n.º 2 do artigo 21.º (*Acumulação com outras funções públicas*) da referida Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, disciplina atualmente já aplicável a um dos quadros categoriais qualificados como altos cargos públicos pelo projeto de diploma: os cargos de direção superior e equiparados (cfr. a remissão feita pelo artigo 16.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro);
- c) Reproduz, com alterações, a previsão constante do n.º 2 do artigo 7.º (*Regime geral e exceções*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto: as atividades de docência e de investigação permitidas ficam

¹ Já os Estatutos da ERSE impõem aos membros do conselho de administração a proibição de «manter qualquer vínculo de natureza laboral, contrato de prestação de serviços ou qualquer relação contratual, direta ou indireta, tendo por objeto a prestação de uma atividade em benefício das entidades intervenientes nos setores regulados pela ERSE, com entidades que tenham com aquelas uma relação de domínio ou de grupo, nos termos do artigo 21.º do Código dos Valores Mobiliários, ou ainda com entidades que também tenham com estas últimas relações de domínio ou de grupo, não podendo ainda deter quaisquer interesses de natureza económica ou financeira nas referidas empresas» [cfr. o artigo 29.º, n.º 2, alínea *b*)].

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

circunscritas ao ensino superior público; não se mostrando condicionadas (a limites temporais ou à obtenção de autorização, por exemplo), deixam de poder ser remuneradas ²;

- d) Recupera norma anteriormente vigente para o pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado [cfr. o artigo 16.º (*Exclusividade*), n.º 3, alínea e) da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, revogado pelo artigo 3.º da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro];
- e) Corresponde à alínea c) do n.º 2 do artigo 21.º (*Acumulação com outras funções públicas*) da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas;
- f) Cria uma norma-chapéu, que ressalva os casos em que a lei expressamente admita a compatibilidade do exercício de funções.

B. Das atividades anteriores

No respeitante a «atividades anteriores» (artigo 7.º), o projeto acolhe o previsto no artigo 9.º-A da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, com as seguintes *nuances*: no corpo do n.º 1, assiste-se à supressão da referência ao Código do Procedimento Administrativo; na alínea c), os procedimentos previstos passam a ser os “formalmente administrativos e alarga-se a previsão aos “negócios jurídicos e seus atos preparatórios”.

C. Dos impedimentos

Em matéria de *impedimentos* (artigo 8.º):

— O n.º 1 corresponde ao n.º 1 do artigo 9.º (*Arbitragem e peritagem*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto. Mas, diferentemente, o projeto de diploma parece não consagrar o período de vigência previsto no n.º 2 daquele preceito («O impedimento mantém-se até ao termo do prazo de um ano após a respetiva cessação de funções»).

² Neste domínio, informa-se que os Estatutos da ERSE estabelecem que os membros do conselho de administração podem exercer «funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas, *em regime de tempo parcial e mediante aprovação por deliberação do conselho de administração*» [cfr. o artigo 29.º, n.º 2, alínea a)].

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

— O n.º 2 corresponde, com alterações, ao n.º 1 do artigo 8.º (*Impedimentos aplicáveis a sociedades*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, com uma importante mudança de registo: os impedimentos deixam de ser das sociedades, passando a ser dos titulares. E, em certos casos, numa dupla ótica: da sua esfera privada, e da esfera das sociedades em que exerçam funções de gestão (segmento que se deve ter por dirigido aos titulares de altos cargos públicos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 3.º do projeto).

Com a introdução da previsão constante da alínea b), o impedimento vê-se ampliado.

— O n.º 3 corresponde, com alterações, ao n.º 2 do artigo 8.º (*Impedimentos aplicáveis a sociedades*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto: os ascendentes e descendentes “impedidos” são só os de 1.º grau e os colaterais deixam de estar previstos; quanto à detenção de capital social, deixa de se prever expressamente que seja «direta ou indiretamente» e introduz-se o inciso «ou cujo valor seja superior a 50 mil euros».

O preceito parece registar uma novidade terminológica, quando se refere ao «titular do *órgão ou cargo*».

— O n.º 4 continua a acompanhar o previsto no n.º 2 do artigo 8.º (*Impedimentos aplicáveis a sociedades*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, mas agora com relação «aos procedimentos de contratação pública desencadeados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto seja titular».

— Por forma a assegurar o cumprimento da lei, os titulares de altos cargos públicos e os seus cônjuges não separados de pessoas e bens têm direito, sem dependência de quaisquer outras formalidades, à liquidação da quota por si detida *ou* à exoneração de sócio (n.º 7), podendo este direito ser exercido em relação à liquidação *e* exoneração da totalidade do valor da quota ou apenas à parcela que exceda o montante de 10% ou de 50 mil euros (n.º 8).

— Os n.ºs 9 e 10 estabelecem um dever de publicidade, no portal *online* dos contratos públicos, dos contratos celebrados pelas pessoas coletivas públicas de cujos órgãos os titulares de altos cargos públicos são titulares com pessoas com as quais mantêm relações familiares e dos contratos celebrados com empresas em que as essas pessoas exercem controlo maioritário ou funções de gestão, devendo a relação em causa aí ser averbada.

— Ressalva o n.º 11 que, independentemente do valor da participação social, o disposto no artigo é aplicável às sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais.

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

D. Do regime aplicável após cessação de funções

Quanto ao *Regime aplicável após cessação de funções* (artigo 9.º), registre-se que, não obstante anunciada em anterior legislatura, a intenção de estabelecer a proibição do exercício de algumas atividades e profissões após a cessação de funções de titular de alto cargo público não se vê amplamente consagrada (apenas os gestores regionais e locais registam um impedimento, previsto no n.º 3).

No tocante às entidades reguladoras, no entanto, tal encontra-se expressamente salvaguardado na respetiva Lei-Quadro, seu artigo 19.º (*Incompatibilidades e impedimentos*), n.º 2: «Depois da cessação do seu mandato e durante um período de dois anos os membros do conselho de administração não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da respetiva entidade reguladora»³.

E. Do regime sancionatório

Quanto ao *Regime sancionatório* (artigo 10.º):

— Continua a prever-se, como sanção para os altos cargos públicos, a destituição judicial: o n.º 2 acolhe os n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º (*Regime sancionatório*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, alargando a sua previsão com a referência ao artigo 8.º

— Do ponto de vista dos titulares de altos cargos públicos, dir-se-á estranhar a previsão constante do n.º 3, porquanto o artigo 9.º aí referido não se lhes afigura aplicável.

— Numa inovação, o n.º 6 estabelece que a legitimidade para intentar as ações com vista à destituição judicial pertence ao Ministério Público, questionando-se se ao Ministério Público junto do Tribunal Constitucional (a que se refere o artigo 20.º).

³ No mesmo sentido vão os Estatutos da ERSE, embora fazendo apelo a com outra formulação: «qualquer vínculo de natureza laboral, contrato de prestação de serviços ou qualquer relação, direta ou indireta, tendo por objeto a prestação de uma atividade em benefício (...)» (cfr. o artigo 29.º, n.º 4).

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

F. Da nulidade dos atos

A previsão constante do artigo 11.º (*Nulidade*) recupera o previsto no artigo 14.º (*Nulidade e inibições*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na parte que toca às consequências jurídicas sobrevindas para os atos praticados em violação do disposto na lei.

CAPÍTULO III – DAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS

G. Da declaração única

O n.º 1 do artigo 12.º (*Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos*) corresponde ao previsto no n.º 2 do artigo 10.º (*Fiscalização pelo Tribunal Constitucional*) da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, com as alterações relativas: i) à entidade fiscalizadora; ii) à via (decididamente, agora eletrónica); iii) ao âmbito da declaração, que se vê ampliado. Registe-se a omissão de referência aos equiparados a titulares de altos cargos públicos.

Quanto ao n.º 2, encontra correspondência no artigo 1º (*Prazo e conteúdo*) da Lei n.º 4/83, de 2 de abril, com alterações. A juntar ao aí previsto, o titular passa a ter que:

- i. indicar a fonte dos rendimentos e, quando for o caso, efetuar a sua desagregação por categoria de rendimento;
- ii. declarar os elementos do ativo patrimonial detidos em cotitularidade, bem como aqueles “de que seja possuidor, detentor, gestor, comodatário ou arrendatário, por si ou por interposta pessoa coletiva ou singular”.

Embora prevendo um amplo conjunto de «atos e atividades» a declarar ⁴, o n.º 3 estabelece sucessivas cláusulas abertas, cuja adoção não parece afigurar-se aconselhável, em matéria desta natureza e relevância. Por outro lado, a formulação da alínea *b)* — na parte que toca à menção aos «interesses

⁴ Por contraponto, a lei vigente (apenas) obriga a declarar «todos os cargos, funções e atividades profissionais exercidos, bem como de quaisquer participações sociais detidas» (cfr. o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto).

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

financeiros» —, leva a afirmar que melhor seria que o corpo da norma previsse, também, a declaração de interesses, que não só a de atos ou atividades. Já a sua sublínea v) se afigura de difícil operacionalização, na medida em que o seu escrupuloso cumprimento poderá obrigar o titular a sucessivas atualizações da sua declaração.

Por seu turno, o n.º 4 estabelece que todos os titulares de altos cargos públicos estão obrigados a preencher a totalidade dos campos da declaração única de rendimentos, património e interesses referidos nos números anteriores. A declaração, supostamente constante do Anexo I do projeto, não foi rececionada na ERSE, razão pela qual não se tecem quaisquer observações a seu respeito.

O n.º 5 vem introduzir uma importante clarificação: competente para comunicar à Entidade da Transparência a data do início e da cessação das funções são os “serviços administrativos das entidades em que se integrem”⁵ os titulares de cargos a que se aplica a lei. Tendo presente que o projeto tem a virtualidade de vir a ser aplicável a dezenas de milhar de titulares, dir-se-á que a previsão talvez possa ir mais longe, na medida em que continua a não se estabelecer as consequências do incumprimento deste dever.

H. Da atualização da declaração

No tocante à *Atualização da declaração* (artigo 13.º), enquanto n.ºs 1, 2 e 4 correspondem, respetivamente, aos n.ºs 1, 2 (com a nota de que o *acréscimo* patrimonial passou a *alteração* patrimonial) e 3 do artigo 2º (*Atualização*) da Lei n.º 4/83, de 2 de abril, os n.ºs 3, 5 e 6 constituem inovação, também face ao que atualmente dispõe a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, que não obriga a declaração por altura da cessação de funções, e muito menos a atualização da declaração.

O n.º 5 vem introduzir o dever de o titular apresentar uma declaração final atualizada, «três anos após o fim do exercício do cargo ou função»⁶. Para esse efeito, dispõe o n.º 6, a entidade ao serviço da qual exerceu funções procede à sua notificação, com a antecedência mínima de 30 dias. Não comentando a bondade da solução, apenas se admite que a norma não venha a registar um elevado nível de execução, uma vez que

⁵ O n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto endossa esse dever aos «serviços competentes».

⁶ De notar que, no resto do diploma, se faz uso da expressão «cessação de funções» (cfr. os artigos 9.º, 12.º, 13.º e 17.º).

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

o período de tempo considerado não será propiciador a que a entidade e o titular ainda mantenham algum tipo de contacto ou relacionamento.

I. Do registo de interesses

O artigo 14.º estabelece o princípio da publicidade do registo de interesses, cometendo à Entidade para a Transparência o dever de assegurar (os elementos em causa serão objeto de publicação no respetivo sítio eletrónico, esclarece o n.º 4 do artigo 16.º).

J. Das ofertas institucionais e hospitalidades

O artigo 15.º versa sobre *Ofertas Institucionais e hospitalidades*:

— O n.º 1 institui a entidade «de que sejam membros» os titulares de altos cargos públicos num dever de registo de «todas as ofertas recebidas» (de bens materiais ou de serviços, esclarece de pois o n.º 3) por aqueles «em virtude do desempenho das suas funções», registo esse que deve manter atualizado e cuja «consulta pública permanente no respetivo sítio da internet» deve garantir.

— Já o n.º 2 estabelece que a «veracidade e atualização» do conteúdo desse registo é da responsabilidade dos «titulares ou pessoal sujeito às disposições da presente lei» (sendo que a referência ao «pessoal» não resulta compreensível, na medida em que não regista qualquer lugar paralelo no projeto de diploma).

— O n.º 3 estabelece que as ofertas de valor estimado superior a 150 € estão sujeitas a dever de apresentação, ao organismo definido no Código de Conduta da entidade. Se, no decurso do mesmo ano, o titular receber de uma mesma entidade várias ofertas de «bens materiais» (as ofertas de serviços não estão contempladas, note-se) que perfaçam o valor estimado referido, deve comunicar esse facto para efeitos de registo das ofertas e, ainda, proceder à apresentação de todas as que ultrapassem esse valor (n.º 4).

— O n.º 5 dispõe sobre o destino das ofertas de valor estimado superior a 150 €.

— Com relação ao n.º 6 (que se refere às ofertas à entidade, e que já não ao titular), diga-se que a referência à entrega não encontra acolhimento no n.º 1, para o qual se remete.

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

— Enquanto o n.º 7 ressalva a aceitação de convites para eventos oficiais ou de entidades públicas (nacionais ou estrangeiras), o n.º 8 estabelece as condições em que podem ser aceites convites de entidades privadas.

— Por sua vez, o n.º 9 parece apontar no sentido da existência de um outro registo, de hospitalidade (também a ser consultado no sítio eletrónico da entidade?).

— O n.º 10 estabelece as obrigações do titular, quando aceite oferta ou convite de entidade privada que ultrapasse o valor-referência

— O n.º 11, por seu turno, ressalva não estar sujeita a dever de registo a aceitação de ofertas, de transporte ou alojamento que decorra no contexto das relações pessoais ou familiares.

Em comentário final ao preceito, dir-se-á com relação ao valor-referência de 150 € que, por forma a garantir a longevidade da previsão, talvez a mesma deva ser repensada, quiçá sendo o dito valor indexado a um referencial que possa acompanhar a inflação (por exemplo, sendo definido em percentagem do salário mínimo).

K. Do acesso e publicidade das declarações

O artigo 16.º, que se dedica ao *Acesso e publicidade das declarações*, tem pontos de contacto com o atualmente previsto na Lei n.º 4/83, de 2 de abril (em contrapartida, a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, não regista previsões nesta matéria).

Enquanto o n.º 1 estabelece que estas são de *acesso público*, o n.º 2 prevê os elementos da declaração que não podem ser objeto de *consulta ou acesso público*⁷ e o n.º 3 fixa, por rubricas, os elementos que podem ser disponibilizados para *consulta*.

⁷ Atualmente, a Lei n.º 4/83, de 2 de abril, prevê que «Qualquer cidadão» pode consultar as declarações sobre o valor do património e rendimentos e que o Tribunal Constitucional define, nos termos do respetivo Regimento, a forma como a consulta é organizada [artigo 5.º (*Consulta*)] e que a divulgação do respetivo conteúdo «é livre» [artigo 6.º (*Divulgação*), n.º 1].

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

Por seu turno, o n.º 4 dedica-se à publicidade dos registos de interesses, estabelecendo que devem ser publicados nos *sites* da Entidade para a Transparência e da entidade de cujos órgãos o declarante seja titular ⁸, em página ⁹ própria ou mediante remissão para a da primeira.

O n.º 5 rege sobre a consulta do declarado em matéria de «rendimento ¹⁰ e património»: a mesma, que pode ser presencial ou remota, depende de requerimento fundamentado e não admite cópia. Com relação a esta norma, deixam-se dois comentários:

— Admitindo o legislador, como uma das motivações que podem estar subjacentes à consulta, a «Instrução de processos por parte das autoridades administrativas, de supervisão, tributárias e judiciárias» (n.º 7), mal se compreende que, *in casu*, não seja facultada cópia às ditas autoridades.

— Quanto à possibilidade de acesso remoto à informação [alínea *b*)], alerta-se para o facto de a solução consagrada, para além de não permitir assegurar que apenas o requerente tem acesso à informação (já que este pode estar acompanhado no momento da consulta ou, inclusive, ceder a outrem a credencial), também não permitir assegurar que não seja extraída cópia da declaração, nomeadamente por recurso a tecnologias que permitem reproduzir o conteúdo do ecrã do computador.

O n.º 6 prevê as motivações que podem estar subjacentes à consulta. Por forma a não deixar qualquer espaço de dúvida — se essa for a intenção subjacente, como se crê —, preferível seria que a norma fosse formulada nos seguintes termos: “A fundamentação para a consulta ao abrigo do número anterior «*apenas*» pode ser concretizada para: (...)”

O n.º 7 institui a Entidade no dever de garantir o cumprimento da lei, apenas disponibilizando para consulta os elementos públicos da declaração.

A norma constante do n.º 8 é de difícil apreensão: estabelecendo o projeto que as declarações contém elementos não publicitáveis e que o depositário das mesmas — e, por consequência, desses elementos — é a Entidade da Transparência, como compreender que: i) tais elementos cheguem a ser publicitados?; ii)

⁸ A este propósito, dir-se-á não se afigurar que os titulares de altos cargos públicos previstos na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 3.º (cargos de direção superior do 1.º grau e do 2.º grau, e equiparados, e dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais) integrem, necessariamente, órgãos.

⁹ De acrescentar “eletrónica”?

¹⁰ Por razões de coerência e uniformidade, alterar para “rendimentos”?

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

caiba à Entidade que deve zelar pela não publicitação, e que incumpriu as regras legais (a não ser que a hipótese prefigurada pelo legislador seja outra, o que não se alcança), também apreciar e decidir o pedido do titular do cargo? Para além de parecer um contrassenso que o interessado tenha o direito de se opor à divulgação de algo que o próprio legislador qualifica como não publicitável.

Já o n.º 9 permite que o titular do cargo possa opor-se à divulgação (parcelar ou integral) de certos elementos constantes da declaração de «rendimento e património»¹¹. A previsão corresponde ao atualmente previsto no artigo 6.º (*Divulgação*), n.º 3, da Lei n.º 4/83, de 2 de abril: o motivo «relevante» passa a «atendível», ao motivo atualmente previsto (interesses de terceiros), acresce a «salvuarda da reserva da vida privada». Essa oposição/objeção, acrescenta o n.º 10, pode ser exercida no ato de apresentação da declaração inicial ou posteriormente, previsão que corresponde ao agora estabelecido no artigo 6.º (*Divulgação*), n.º 3, da Lei n.º 4/83, de 2 de abril. Enquanto a Entidade da Transparência não proferir decisão final, a publicitação dos elementos sobre os quais recaiu a oposição é suspensa (n.º 11).

Enquanto o n.º 12 dedica-se à punição da utilização indevida da informação obtida através da consulta das declarações, o n.º 13 dedica-se à punição da publicitação da declaração em violação do disposto nos n.ºs 2 e 3, norma que corresponde ao previsto no artigo 6.º (*Divulgação*), n.º 4, da Lei n.º 4/83, de 2 de abril.

Com exceção dos campos relativos ao registo de interesses, a declaração (única) de rendimentos, património e interesses não pode, em caso algum, ser divulgada em «sítio eletrónico na *Internet*»¹² ou nas redes sociais, fixa o n.º 15.

L. Do incumprimento das obrigações declarativas

Quanto o n.º 1 do artigo 17.º, dir-se-á que:

— A referência a «apresentação incompleta» não resulta compreensível. Se tivermos presente que, no artigo 12.º, se prevê que a apresentação se faz por via eletrónica (n.º 1) e que os titulares «estão obrigados a preencher a totalidade dos campos da declaração única de rendimentos, património e interesses» (n.º

¹¹ Renova-se o comentário feito na nota de rodapé anterior.

¹² Em contrapartida, no artigo 16.º, n.º 4, recorre-se à expressão “*site*” e no artigo 18.º, n.º 1, a «sítio na *internet*».

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

5), forçoso é concluir que se irá, por certo, salvaguardar a possibilidade de o sistema eletrónico não aceitar declarações incompletas.

— Dos vários prazos estabelecidos no projeto (artigos 12.º, n.º 1, e 13.º, n.ºs 1, 3 e 6), este é o único que expressamente se estabelece ser em dias consecutivos.

— Não se regista previsão para a não observância do prazo.

O n.º 2 dá corpo à ideia de criminalizar o incumprimento da obrigação declarativa, numa solução de continuidade com a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto (artigo 12.º, n.º 1) e com a lei n.º 4/83, de 2 de abril (artigo 3.º).

O n.º 3 estabelece uma inibição de exercício de cargos para antigos titulares. Embora esta solução presentemente já encontre acolhimento na lei (artigo 3.º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril), em face da rotura com o modelo vigente, pergunta-se quem decreta a inibição e quem assegura que a mesma é cumprida.

O n.º 4 estabelece que a não apresentação de declaração é punida criminalmente. Do mesmo modo, o n.º 5 criminaliza as omissões «com intenção» de ocultar.

O n.º 6 fixa precipitações ao nível fiscal, para acréscimos patrimoniais não justificados.

Quanto ao n.º 7, importaria harmonizar com o n.º 5 do artigo 12.º, que contém previsão semelhante, embora com redação distinta.

M. Dos Códigos de Conduta

Com relação ao artigo 18.º, n.º 1, e na medida em que envolve despesa pública, e o objetivo já se alcança por outra via (publicitação no «sítio na *internet*» das entidades), a publicação dos Códigos de Conduta em *Diário da República* talvez deva merecer reponderação.

O n.º 4 determina que o disposto com relação a ofertas e hospitalidade é diretamente aplicável às entidades abrangidas. Isto, sem prejuízo do seu desenvolvimento e adaptação à natureza de cada entidade pelos respetivos códigos de conduta.

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

N. Da fiscalização

O artigo 19.º (*Fiscalização*) comete à Entidade Fiscalizadora da Transparência, órgão independente a funcionar junto do Tribunal Constitucional, a missão de proceder à análise e fiscalização das declarações apresentadas nos termos previstos o projeto de diploma (n.º 1), mais estabelecendo que a sua organização e funcionamento constarão de lei própria (n.º 2). Numa antecipação, o artigo seguinte refere-se à figura do Presidente da Entidade.

Como já referido, a ser este projeto corporizado em lei, a dita Entidade irá suceder, simultaneamente, ao Tribunal Constitucional (entidade fiscalizadora atualmente competente em matéria do controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos e equiparados e dos titulares de altos cargos públicos e, bem assim, do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos) e à Procuradoria-Geral da República (entidade fiscalizadora atualmente competente em matéria do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos).

O. Das omissões e inexatidões

O artigo 20.º (*Omissão ou inexatidão*) estabelece que na circunstância de «por qualquer modo», ser comunicada ou denunciada à Entidade Fiscalizadora da Transparência a ocorrência de alguma omissão ou inexatidão nas declarações, o respetivo Presidente, após notificação ao titular/antigo titular¹³, leva tal comunicação ou denúncia ao conhecimento do representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional.

Duas notas:

— Porquanto comportamentos dissemelhantes, não se afigura que a omissão e a inexatidão devam merecer uma resposta uniforme, até tendo presente que a primeira pode ser culposa e a segunda pode decorrer de mera conduta negligente;

¹³ Neste particular aspeto, a previsão difere da atualmente presente no artigo 6º-A da Lei n.º 4/83, de 2 de abril.

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

— Estranha-se a previsão *in fine*, «para os efeitos tidos por convenientes», porquanto, em vez de expressamente determinar as consequências jurídicas da *omissão ou inexatidão*, o legislador parece deixar ficar na esfera do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional a determinação desses efeitos.

P. Da criação de regime transitório

Quanto à Entidade (Fiscalizadora) da/para a Transparência ¹⁴, a ir avante a sua criação, importa acautelar que a mesma seja munida dos meios — logísticos e processuais — necessários ao cabal cumprimento da sua missão. Tendo presente que a mesma se vem substituir a duas entidades com décadas de experiência e labor fiscalizador, importa acautelar ponderada e cuidadosamente, também sobre a entrega e arquivo dos procedimentos e demais informação associados à tramitação das dezenas de milhares de titulares que, entretanto, foram objeto de fiscalização pelo Tribunal Constitucional e pela Procuradoria-Geral da República.

3 CONCLUSÕES

Em conclusão, com as reservas e observações que foram pontualmente sendo apontadas, sinalizando pontos que devem merecer mais aprofundada redação e eventual ponderação, o projeto de diploma em apreço merece uma apreciação global positiva.

Sendo certo que as iniciativas visando o reforço da transparência no exercício de altos cargos públicos não podem deixar de ser saudadas, também é facto que a riqueza normativa que os membros do conselho de administração da ERSE enfrentam, neste domínio, obriga a que se entenda fazer uma nota final.

¹⁴ De fazer notar que o projeto de diploma parece ainda não ter estabilizado a denominação da dita entidade: enquanto o artigo 12.º refere, simultaneamente; a «Entidade da Transparência» e a «Entidade para a Transparência», o artigo 19.º refere a «Entidade Fiscalizadora da Transparência».

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

Com a qual se pretende começar por referir o concreto panorama atualmente enfrentado:

Em primeiro lugar, e na medida em que legalmente qualificados como *titulares de altos cargos públicos*, os mesmos estão sujeitos, em matéria de *incompatibilidades e impedimentos*, ao disposto na Lei n.º 64/93, de 26 de agosto ¹⁵ [cfr. o seu artigo 3.º, alínea c)].

Depois, nos termos da *Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica* dos setores privado, público e *cooperativo* (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), como decorre do estabelecido no seu artigo 19.º, n.º 1, os membros do conselho de administração ainda estão, designadamente, impedidos de:

«a) Ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas;

b) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora ou deter quaisquer participações sociais ou interesses nas mesmas;

c) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com outras entidades cuja atividade possa colidir com as suas atribuições e competências.»

A estas especificidades acrescem, ainda, as fixadas no artigo 29.º dos seus próprios Estatutos (Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, com a última redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 57-A/2018 de 13 de julho). O qual, no seu n.º 2, estabelece que os membros do conselho de administração estão impedidos, durante o mandato, de:

«a) Desempenhar quaisquer outras funções públicas ou privadas, ressalvadas as funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas, em regime de tempo parcial e mediante aprovação por deliberação do conselho de administração;

¹⁵ Relativamente à qual, sem preocupação de exaustividade, apenas se dirá contar já com 11 alterações.

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

b) Manter qualquer vínculo de natureza laboral, contrato de prestação de serviços ou qualquer relação contratual, direta ou indireta, tendo por objeto a prestação de uma atividade em benefício das entidades intervenientes nos setores regulados pela ERSE, com entidades que tenham com aquelas uma relação de domínio ou de grupo, nos termos do artigo 21.º do Código dos Valores Mobiliários, ou ainda com entidades que também tenham com estas últimas relações de domínio ou de grupo, não podendo ainda deter quaisquer interesses de natureza económica ou financeira nas referidas empresas.»

E, ainda, que «*Depois da cessação do seu mandato, os membros do conselho de administração ficam impedidos, durante um período de dois anos, de estabelecer qualquer vínculo de natureza laboral, contrato de prestação de serviços ou qualquer relação, direta ou indireta, tendo por objeto a prestação de uma atividade em benefício dos intervenientes nos setores regulados pela ERSE, com entidades que tenham com aqueles uma relação de domínio ou de grupo, nos termos do artigo 21.º do Código dos Valores Mobiliários, ou ainda com entidades que também tenham com estas últimas relações de domínio ou de grupo*» (n.º 4).

A este estado de coisas, há que somar as extensas prescrições em matéria do *Controle público da riqueza*, fixadas na Lei n.º 4/83, de 2 de abril ¹⁶, e no diploma que a regulamenta (Decreto Regulamentar n.º 1/2000, de 9 de março).

Daqui resultando estarem os administradores da ERSE, como decorrente do exercício dessas funções, sujeitos a dois regimes jurídicos com finalidades distintas (fiscalização de *incompatibilidades e impedimentos* e *controle público da riqueza*), cada um deles tendo uma entidade fiscalizadora diferente, e obrigando ao cumprimento de uma obrigação declarativa própria.

Dito isto, em conclusão, até parece afigurar-se que, se o projeto de diploma se vier a corporizar em lei, os procedimentos a cumprir pelos membros do conselho de administração se vêm simplificados, na medida em passam a reportar a apenas uma entidade, a fazer uma única declaração e a poder encontrar os seus deveres em matéria de transparência corporizados num único texto legal.

Aqui chegados, importa, no entanto, trazer mais um subsídio à colação.

¹⁶ A qual também já conta com diversas alterações, introduzidas por intermédio das Leis n.ºs 38/83, de 25 de outubro, 25/95, de 18 de agosto, 19/2008, de 21 de abril, 30/2008, de 10 de julho, e 38/2010, de 2 de setembro.

PARECER SOBRE PROJETO DE DIPLOMA QUE VISA REGULAR O REGIME DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PELOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, SUAS OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS E RESPECTIVO REGIME SANCIONATÓRIO

Ao descrito estado da arte veio juntar-se, recentemente, o disposto na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (*Estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo*). Nos termos do diploma —que transpõe parcialmente as Diretivas 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016 —, os membros do conselho de administração da ERSE são considerados «pessoas politicamente expostas» [cfr. o artigo 2.º, alínea cc), subalínea x)]. E, como tal — e, bem assim, os «membros próximos da família» (i.e., os ascendentes e descendentes diretos em linha reta e os cônjuges ou unidos de facto) e as «pessoas reconhecidas como estreitamente associadas» (ou seja, pessoa singular com quem seja proprietária de uma pessoa coletiva ou de um centro de interesses coletivos sem personalidade jurídica; pessoa singular que seja proprietária de capital social ou detentora de direitos de voto de uma pessoa coletiva, ou de património de um centro de interesses coletivos sem personalidade jurídica, conhecidos como tendo por beneficiário efetivo pessoa politicamente exposta; pessoa singular com quem tenha relações societárias, comerciais ou profissionais) — são permanentemente escrutinadas em todas as situações que envolvam interação com o sistema financeiro, de registos e notarial, e outros ainda.

Dito isto, e tendo presente o que se projeta em matéria, nomeadamente, de rendimentos, património e interesses financeiros, não poderemos deixar de fazer notar que o legislador não parece ter levado em devida conta a necessidade de proceder à harmonização de regimes. E deste modo, também dificultando a tarefa fiscalizadora da Entidade da Transparência, à qual não são reportadas as interações referidas.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 7 de março de 2019