



**TRANSPARÊNCIA
INTERNACIONAL**
Transparency International Portugal

INTEGRITY WATCH PORTUGAL

ENQUADRAMENTO LEGAL E DISPONIBILIDADE DE DADOS

Julho 2023



O projeto Integrity Watch 3.0 é financiado pelo Fundo para a Segurança Interna da União Europeia – Polícia.

O conteúdo desta comunicação representa apenas as opiniões do(a) autor(a) e são apenas da sua responsabilidade. A Comissão Europeia não aceita qualquer responsabilidade pelo uso que possa ser dado à informação que contém.

ENQUADRAMENTO LEGAL

Quanto ao enquadramento legal, desde o ano de 2019 temos assistido a progressos positivos na Assembleia da República relativamente às obrigações de preenchimento e à disponibilização pública e acessível de informações sobre os registos de interesses de Deputados, membros do Governo e outros Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (nomeadamente fruto dos trabalhos da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, cujas atividades começaram em 2016).

Visto que a primeira versão da plataforma Integrity Watch Portugal se foca nos Deputados, enumeramos os aspetos relevantes:

- A Assembleia da República (A.R.) aprovou um [“Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República”](#) ([Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)) que estabelece que os mesmos devem seguir princípios gerais de conduta, nomeadamente liberdade, independência, defesa do interesse público, transparência e responsabilidade política;
- Os Deputados reviram o [“Estatuto dos Deputados”](#) (nesse ano primeiro pela [Lei n.º 44/2019, de 21 de junho](#) e depois pela [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#), e em 2021 pela [Lei n.º 53/2021, de 12 de agosto](#), e pela [Lei n.º 58/2021, de 18 de agosto](#)) e criaram também a [“Entidade para a Transparência”](#) ([Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#));
- Além disto, a A.R. aprovou um novo [“Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos”](#) (nesse ano pela [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), e posteriormente com alterações em cada ano introduzidas pela [Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro](#), pela [Lei n.º 58/2021, de 18 de agosto](#), e pela [Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro](#)), com disposições legais que também se aplicam a Deputados à Assembleia da República e a membros do Governo, modificando regulamentos sobre conflitos de interesses, incompatibilidades e divulgação de ativos, incluindo:
 - A junção das três declarações que existiam separadamente, agora existindo apenas uma [“Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos”](#)
 - Sanções mais fortes para o não-cumprimento das obrigações declarativas, agora podendo ser punidas como crimes com penas de prisão;
 - Um maior número de incompatibilidades;
 - A extensão de regras sobre ofertas institucionais e hospitalidade a todos os Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.

De acordo com as novas disposições, os Deputados não podem acumular os seus cargos na Assembleia da República com outros de cariz público, nomeadamente como funcionários da Administração Pública ou desempenhando outras funções, incluindo em empresas públicas, outras entidades públicas descentralizadas e/ou autónomas, parcerias público-privadas ou em quaisquer outras empresas participadas pelo Estado Português. O cargo de Deputado é também incompatível com a integração em qualquer órgão social de instituições, sociedades ou empresas financeiras, de crédito ou seguradoras, e os Deputados estão proibidos de se candidatarem a procedimentos de contratação pública, de fornecer serviços de consultoria, emitir pareceres, ou exercer apoio jurídico em processos contra o Estado ou quaisquer outras entidades públicas, ou mesmo de prestar serviços ou manter relações de trabalho subordinado com entidades que o fazem.

Apesar das alterações legislativas, todas as [recomendações do GRECO relativamente aos Deputados à Assembleia da República](#) continuam apenas parcialmente implementadas, [como assinalámos](#), e mantêm-se por regulamentar as atividades de “lobbying” e o fenómeno das “portas giratórias”. Quanto a estes últimos, a A.R. voltou a discutir dois Projetos de Lei apresentados já nesta XV Legislatura: um pelo grupo parlamentar do Partido Chega ([Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª](#)) e outro pela Deputada única representante do Partido Pessoas - Animais - Natureza (PAN) ([Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª](#)).

Assim, e revendo o que a A.R. aprovou desde 2019, podemos destacar os seguintes pormenores sobre este enquadramento legal no que se refere a medidas específicas de prevenção, ao nível declarativo, de divulgação e de publicação da informação sobre os registos de interesses dos Deputados:

1. Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República:
 - a. Os Deputados devem cumprir as suas obrigações declarativas dentro dos prazos previstos na lei, particularmente sobre quaisquer incompatibilidades e incapacidades, sobre ativos e sobre a verificação de possíveis conflitos de interesses;
 - b. Os Deputados devem rejeitar ofertas, hospitalidades e quaisquer outras vantagens como contrapartida de uma ação ou omissão, um voto ou o exercer de influência sobre qualquer decisão;
 - i. As ofertas de hospitalidade aceites por Deputados à A.R. a título individual, e os benefícios a elas inerentes, devem ser registados nos registos de interesses mas, atualmente, estão a ser publicados num registo diferente que inclui – conjuntamente – [ofertas, deslocações e hospitalidades](#);
 - c. Os Deputados têm de declarar a inexistência de qualquer interesse privado, incompatibilidade ou impedimento, como referido no Estatuto dos Deputados.
2. Estatuto dos Deputados:
 - a. Os Deputados têm a obrigação de entregar a “Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos”, assim como todos os outros Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, no prazo de 60 dias desde a data de início do exercício das suas respetivas funções;
 - b. A [Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados](#) tem acesso eletrónico em tempo real a todas as declarações únicas apresentadas pelos Deputados e pelos membros do Governo, para efeitos do cumprimento das suas atribuições e das suas competências;
 - c. A Assembleia da República tem a responsabilidade de publicar no seu sítio Internet as informações sobre os registos de interesses que constam das declarações únicas dos Deputados.
3. [Entidade para a Transparência](#):
 - a. Quando estiver em pleno funcionamento, esta entidade receberá as declarações únicas dos Deputados e de todos os outros Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, e é responsável por deter e gerir a base de dados eletrónica que conterá todas as declarações;
 - b. Garantirá a possibilidade de que todas as declarações sejam atualizadas de forma segura, atribuindo um acesso, mediante identificação, a todos os declarantes;
 - c. Analisará e controlará todas as declarações únicas;
 - d. Assegurará o acesso público às declarações únicas de acordo com o “Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos”.
4. Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos:
 - a. Estes são os elementos que devem constar da “Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos”:
 - i. O rendimento bruto total indicando a(s) respetiva(s) fonte(s), como consta da última declaração de IRS;
 - ii. Uma lista de todos os ativos patrimoniais de que são titulares ou cotitulares, ou dos elementos patrimoniais de que sejam possuidores, detentores, gestores, comodatários ou arrendatários, por si ou por interposta pessoa coletiva ou singular, existentes no País ou no estrangeiro: património imobiliário, ações ou outras partes sociais do capital de entidades civis ou comerciais, de direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, bem como de carteiras de títulos, contas bancárias a prazo, investimentos financeiros equivalentes e –

- desde que o seu valor exceda 50 salários mínimos – contas bancárias à ordem e direitos de crédito;
- iii. Uma descrição do seu passivo, sobretudo em relação ao Estado ou a quaisquer pessoas singulares ou coletivas, nomeadamente a instituições de crédito e a empresas, públicas ou privadas, em Portugal ou no estrangeiro;
 - iv. A indicação de todos os cargos sociais exercidos em organizações públicas ou privadas, nos últimos três anos antes da declaração;
 - v. A menção de quaisquer atos e atividades que pudessem gerar incompatibilidades e impedimentos, nomeadamente aqueles relacionados com a prestação de serviços pagos;
- b. As declarações atualizadas devem ser submetidas dentro de 30 dias sempre que, durante o exercício de funções:
 - i. Existir uma alteração no valor dos ativos maior do que 50 salários mínimos;
 - ii. Ocorrerem factos ou circunstâncias que forcem a novas inscrições relacionadas com todos os atos e todas as atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos;
 - c. As declarações atualizadas devem ser submetidas até 60 dias depois da data final do mandato, assim como em situações de recondução ou reeleição do titular. Esta declaração deve refletir a evolução patrimonial que tenha ocorrido durante o dito mandato;
 - d. Uma declaração final atualizada deve ser apresentada três anos após o fim do mandato;
 - e. A Assembleia da República e o Governo devem publicar os registos de interesses dos seus membros nos seus sítios Internet, disponibilizando para acesso público os elementos contidos nas declarações únicas que sejam relativos aos campos sobre os registos de interesses, designadamente as listas de todos os cargos e todas as funções e atividades exercidos durante os seus mandatos (no caso dos Deputados), assim como os exercidos nos três anos anteriores.
 - f. Alguns dos elementos da declaração única não estão sujeitos ao acesso público:
 - i. Dados pessoais sensíveis, tais como endereços, números de identificação civil e fiscal, números de telemóvel e de telefone, e endereços de e-mail;
 - ii. A discriminação dos serviços prestados no exercício de atividades sujeitas a sigilo profissional;
 - iii. Dados que possam permitir a identificação da residência pessoal, assim como de viaturas e outros meios de transporte.;
 - g. Outros elementos da declaração única que também não estão sujeitos ao acesso público são os campos relativos aos rendimentos e aos ativos. O requerimento fundamentado para consulta destes elementos deve ser feito diretamente à Entidade para a Transparência. As declarações podem ser consultadas, presencial ou remotamente, sendo que – neste último caso – o requerente receberá uma credencial de acesso digital de tempo limitado para poder ler a declaração pretendida. De todo o modo, é proibido copiá-la e a identificação do requerente é obrigatória.
 - h. Todos os Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos podem opor-se, a qualquer momento e por um motivo devidamente fundamentado – nomeadamente os interesses de terceiros ou a salvaguarda da reserva da vida privada –, à divulgação dos elementos declarados relativos aos seus rendimentos e ativos patrimoniais. Cabe à Entidade para a Transparência avaliar e decidir sobre o pedido do declarante, mas este pode submeter um recurso para o Tribunal Constitucional.
 - i. A “Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos” não pode ser divulgada, nomeadamente em sítios internet ou em páginas das redes sociais, e todos os requerentes que quiserem consultar os campos relacionados com rendimentos e ativos contidos na declaração podem responder civil e criminalmente, nos termos previstos na legislação de proteção de dados, pelo uso indevido da informação obtida.

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Durante o desenvolvimento da plataforma “Integrity Watch Portugal” identificámos alguns problemas quanto à qualidade dos dados disponibilizados sobre os [Registos de Interesses](#) (e os [Registos Biográficos](#)) dos Deputados no sítio Internet da Assembleia da República, [na página de Dados Abertos](#).

1. Conjuntos de dados e documentação de suporte disponíveis, mas desatualizados:
 - a. Os ficheiros JSON e XML relativos aos Registos Biográficos e Registos de Interesses dos Deputados portugueses estavam disponíveis no sítio Internet da Assembleia da República, mas não estavam atualizados – os conjuntos de dados estavam disponíveis para a XIII Legislatura, mas não para as XIV e XV Legislaturas (a atual);
 - i. Os responsáveis do Parlamento explicaram que a estrutura de dados relativa aos Registos de Interesses correspondentes às XIV e XV Legislaturas foi alterada em função das diversas alterações que foram introduzidas, durante o último ano, na legislação que regula esta matéria. Diante dessa necessária alteração na estrutura, o mecanismo automatizado que atualiza periodicamente as informações disponibilizadas pelo Parlamento em dados abertos (formatos XML e JSON) não estava a recolher o detalhe dessa nova estrutura, gerando uma estrutura vazia;
 - ii. A situação foi corrigida e os responsáveis garantiram que o mecanismo passou a funcionar corretamente e que a nova estrutura está a gerar os conjuntos de dados atualizados dos Registos Biográficos e de Interesses dos Deputados;
 - b. O documento disponível que descrevia a estrutura dos dados, que acompanhava os conjuntos de dados publicados, estava também desatualizado. Os responsáveis do Parlamento, contactados pela TI Portugal, reconheceram esse facto, explicando que já tinha sido [atualizado em dezembro de 2022](#), mas que, por engano, o documento atualizado ainda não havia sido publicado. No entanto, apenas a atual Legislatura (XV) e a anterior (XIV) possuem estruturas de dados com o mesmo formato, havendo apenas conjuntos de dados abertos sobre os Registos de Interesses desde a XI Legislatura (10/2009 - 06/2011).
2. Respostas fechadas vs. respostas abertas e qualidade geral dos dados:
 - a. Poucos campos pedem respostas fechadas (por exemplo, S/N, listas suspensas, etc.), permitindo que os Deputados preencham grande parte dos seus formulários de Registos Biográficos e de Interesse abertamente e com um nível de detalhe variável, dificultando a agregação dos dados, bem como a sua posterior análise e visualização.
 - b. A informação relevante sobre os conjuntos de dados disponíveis sobre os Registos Biográficos dos Deputados não coincide exatamente com a dos conjuntos de dados disponíveis sobre os seus Registos de Interesses. Ao comparar os dois conjuntos de dados para a atual Legislatura (XV), notámos que alguns Registos Biográficos de Deputados contêm informações desatualizadas e/ou incompletas, enquanto outros contêm mais informações – ou pelo menos mais atualizadas – do que o mencionado nos seus Registos de Interesses.
 - c. Embora, por lei, os Deputados devam mantê-los atualizados regularmente (ou sempre que algo relevante mude), encontrámos muitos exemplos em que os Registos de Interesses não foram atualizados, nem as suas versões iniciais foram corretamente preenchidas (por exemplo, incoerências como afirmar que não foram remunerados como Deputados em anteriores Legislaturas, Governos ou funções da Administração Pública, ou mesmo referir que exercem funções em regime de exclusividade e, ao mesmo tempo, exercerem funções em empresas onde trabalharam antes de terem sido eleitos);
 - d. Quanto aos Registos Biográficos, questionámos os responsáveis do Parlamento e, ao contrário do Registo de Interesses, o Registo Biográfico não é uma ferramenta de cumprimento de obrigações declarativas, apenas servindo o propósito de assegurar uma apresentação curricular de cada Deputado, sendo de preenchimento livre e facultativo.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL

Transparency International Portugal

Avenida Rio de Janeiro, 30-A, Piso 1
1700-336 Lisboa
Portugal

Telefone: +351 21 8873412

hello@transparencia.pt

www.transparencia.pt