



ASSUNTO:	Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos políticos (Lei n.º 52/2019, de 31 de julho). Código de Conduta.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_2919/2020
Data:	18.03.2020

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre a seguinte questão:

“Segundo a Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos políticos.

Como nós Presidentes não exercemos funções a tempo inteiro que é o meu caso, recebemos apenas uma compensação mensal, somos obrigados a fazer o Código de Conduta?”

Cumpre, pois, informar:

I

A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.¹

Este diploma legal estabelece o princípio geral de que o exercício destas funções é praticado em regime de exclusividade² e fixa um conjunto de princípios e regras específicos como garantias de imparcialidade e um apertado elenco de incompatibilidades³ e de impedimentos⁴, bem como impõe obrigações

¹ Esta lei revoga os seguintes diplomas que antes regiam nestas matérias: Lei n.º 4/83, de 2 de abril, que estabelecia o regime do controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos, Decreto Regulamentar n.º 1/2000, de 9 de março, que regulamenta a Lei n.º 4/83, de 2 de abril, e a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, que estabelece o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

² No artigo 6.º.

³ Vejam-se, por exemplo o n.º 2 do artigo 6.º e o n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2019, neste caso especificamente para os autarcas.

⁴ No artigo 9.º.

declarativas e de conduta que devem nortear o exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.⁵

Os membros que integram as juntas de freguesia (o presidente da junta e os vogais) são considerados como titulares de cargos políticos para efeitos deste regime jurídico - de acordo com a alínea i) do n.º I do artigo 2.º.

II

A Lei n.º 52/2019 determina, ainda, que as entidades abrangidas pelo seu regime devem aprovar Códigos de Conduta para desenvolvimento, entre outras, das matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidade (cf. artigo 16.º), os quais devem ser publicados no Diário da República e nos respetivos sítios na Internet - nos termos previstos no n.º I do artigo 19.º.

Estabelece o n.º 6 do artigo 25.º que **“As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem aprovar num prazo de 120 dias após a entrada em vigor da presente lei os respetivos Códigos de Conduta que estabelecem, entre outros, os deveres de registo de ofertas e hospitalidades, bem como o organismo competente para esse registo.”**⁶

Dispõe o n.º 4 deste artigo 19.º que, **“Sem prejuízo do seu desenvolvimento e adaptação à natureza de cada entidade pelos respetivos códigos de conduta, o disposto nos artigos da presente lei relativos a ofertas e hospitalidade é diretamente aplicável às entidades abrangidas.”**, pelo que enquanto não estejam aprovados os Códigos de Conduta rege nesta matéria o previsto na Lei n.º 52/2019, que sempre prevalecerá sobre aquelas disposições regulamentares.

Refira-se que **“Nenhuma disposição de qualquer código de conduta pode restringir as normas constitucionais e derrogar as normas legais atinentes aos estatutos próprios dos titulares de cargos públicos ou equiparados ou condicionar as condições de exercício do respetivo cargo ou função.”** (cf. n.º 5 do artigo 19.º).

⁵ É igualmente consagrado um quadro sancionatório e ainda a previsão de que os crimes de responsabilidade que os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respetivos efeitos, serão objeto de regulação em lei própria.

⁶ A Lei n.º 52/2019 entrou em vigor no dia 25 de outubro de 2019, o primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República (cf. artigo 26.º). Portanto, os Códigos de Conduta deviam ter sido aprovados até ao passado dia 22 de fevereiro de 2020 (inclusive).

Tal como foi fixada a redação do n.º 1 do artigo 19.º, resulta que o legislador pretendeu impor esta obrigação não aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, mas sim a todas “*as entidades públicas abrangidas [pela Lei n.º 52/2019]*”.⁷

O que significa que esta previsão deve ler-se como abrangendo todas as pessoas coletivas públicas cujos órgãos são referidos na Lei n.º 52/2019, e não apenas exclusivamente estes.

Com efeito, a alínea c) do n.º 2 da Lei n.º 52/2019 prevê que estes Códigos de Conduta são aprovados “*Pelos órgãos das autarquias locais no quadro das respetivas competências*”.

Assim, os órgãos das autarquias locais (municípios e freguesias) devem aprovar os respetivos Códigos de Conduta, o que inclui os órgãos executivos⁸ e os órgãos deliberativos⁹. Consideramos ser esta a interpretação mais correta das referidas disposições da Lei n.º 52/2019, porquanto se o legislador pretendesse restringir a obrigatoriedade de ter Código de Conduta aos órgãos executivos e titulares de cargos políticos a que se refere o artigo 2.º, então não teria usado no artigo 19.º e no n.º 6 do artigo 25.º a expressão “entidades administrativas”. De qualquer das formas, sem margem para qualquer dúvida, os órgãos executivos das autarquias locais estão sujeitos a esta obrigação, que é o que nos ocupa no caso em apreço.

III

Julgamos que a dúvida que o presidente de junta consultante coloca advém do facto de as obrigações declarativas previstas na Lei n.º 52/2019 não serem aplicáveis aos vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores que se encontrem em regime de não permanência (cf. n.º 2 do artigo 2.º¹⁰).

Mas, não podemos confundir as obrigações declarativas a que os membros dos órgãos executivos das autarquias locais ficam sujeitos, enquanto titulares de cargos políticos, nos termos dos artigos 13.º e 14.º

⁷ Veja-se também a redação do n.º 4 do artigo 19.º e do n.º 6 do artigo 25.º desse diploma legal.

⁸ Nos municípios, a câmara municipal, e nas freguesias, a junta de freguesia.

⁹ A assembleia municipal, nos municípios, e a assembleia de freguesia, nas freguesias.

¹⁰ Que dispõe que “*Para efeitos das obrigações declarativas previstas na presente lei, excecionam-se do disposto na alínea i) do número anterior os vogais das Juntas de Freguesia com menos de 10 000 eleitores, que se encontrem em regime de não permanência.*”.

da Lei n.º 52/2019, com o dever de aprovação do Código de Conduta previsto no artigo 19.º e no n.º 6 do artigo 25.º, aplicável à entidade pública.

Este dever de aprovar e possuir um Código de Conduta fixado na Lei n.º 52/2019 não está relacionado com o regime de exercício de mandato autárquico (permanência, meio tempo ou não permanência – cf. n.º 1 do artigo 7.º).

Daí que as juntas de freguesia estejam obrigadas a aprovar um Código de Conduta em cumprimento do estabelecido no artigo 19.º e no n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 52/2019, independentemente do número de eleitores ou do regime do exercício de funções dos eleitos locais que as integram como membros (presidente da junta e vogais).

IV

Em conclusão,

1. A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.

1.1. Este diploma legal estabelece o princípio geral de que o exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos é praticado em regime de exclusividade e fixa um conjunto de princípios e regras específicos como garantias de imparcialidade e um apertado elenco de incompatibilidades e de impedimentos, impondo obrigações declarativas e de conduta que devem nortear o exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

2. Os membros que integram as juntas de freguesia (o presidente da junta e os vogais) são considerados como titulares de cargos políticos para efeitos deste regime jurídico (cf. alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º).

3. As entidades administrativas abrangidas pela Lei n.º 52/2019 devem aprovar Códigos de Conduta para desenvolvimento, entre outras, das matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidade, os quais devem ser publicados no Diário da República e nos respetivos sítios na Internet - nos termos previstos no artigo 19.º e no n.º 6 do artigo 25.º.

3.1. Estes Códigos de Conduta devem estabelecer, entre outros, os deveres de registo de ofertas e hospitalidades e qual o organismo competente para esse registo, sendo determinado que os mesmos deviam ser aprovados no prazo de 120 dias após a entrada em vigor desta lei (25/10/2019).

3.2. Prevê a alínea c) do n.º 2 da Lei n.º 52/2019 que estes Códigos de Conduta são aprovados pelos órgãos das autarquias locais no quadro das respetivas competências.

3.3. Consideramos que, da forma como se encontra redigida a Lei n.º 52/2019, em particular o seu artigo 19.º e o n.º 6 do artigo 25.º, o dever de aprovação de Códigos de Conduta abrange, no que diz respeito às autarquias locais, o órgão executivo e o órgão deliberativo, na medida em que o legislador refere-se a “entidades administrativas”, o que se aplicará aos respetivos órgãos de cada uma dessas entidades.

4. As juntas de freguesia encontram-se obrigadas a aprovar um Código de Conduta em cumprimento do estabelecido no artigo 19.º e no n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 52/2019, independentemente do número de eleitores ou do regime do exercício de funções dos eleitos locais que as integram como membros (presidente da junta e vogais), e ainda da circunstância de estes estarem dispensados das obrigações declarativas previstas neste diploma (cf. n.º 2 do artigo 2.º).

5. Portanto, na freguesia consulente, e não obstante os membros do órgão executivo exercerem o seu mandato em regime de não permanência, deve a junta de freguesia elaborar e aprovar um Código de Conduta que desenvolva, entre outras matérias, os deveres relativos a quaisquer ofertas institucionais e hospitalidade, dando cumprimento ao imposto pelos artigos 19.º e n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 52/2019.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.