

Projecto de Lei n.º 169/XIV/1ª

Determina a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações "discretas" em sede de obrigações declarativas (Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)

Exposição de Motivos

Em Portugal o Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, no âmbito das obrigações declarativas sobre filiação associativa em sede de Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, apenas exige a menção obrigatória a cargos sociais que exerçam ou tenham exercido nos três anos que precederam a declaração, no País ou no estrangeiro, em associações (art. 13.º/2 d) da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho). Simultaneamente, à luz do art. 13.º/2 da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, e do modelo de declaração constante do respectivo anexo, existe um campo facultativo (designado no modelo com o termo "outras situações") para a menção a atividades susceptíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, uma vez que, conforme se explica no modelo de declaração, "não sendo (...) a lei taxativa na enumeração das situações a registar, deste campo devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores e que sejam susceptíveis de gerar incompatibilidades ou impedimentos previstos na lei".

A situação manteve-se, assim, inalterada em face do revogado regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, em que, também com um carácter facultativo e em termos similares, se dispunha que deveriam ser declarados "quaisquer actos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses" (art. 7.º-A/2 da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto), clarificando o respectivo

formulário que a lei não é taxativa na enumeração das situações a registar e que desta rúbrica podem constar quaisquer outras situações que não coubessem nos campos anteriores.

Nos últimos anos têm-se dado alguns avanços significativos que procuraram alcançar uma maior transparência em sede de cumprimento das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, visando assegurar uma declaração de outras situações para lá das legalmente exigidas. Foi com este fito que, por exemplo, na anterior legislatura se aprovou, por via da Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de Setembro, o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República que estabelece que no exercício do seu mandato os Deputados à Assembleia da República deveriam agir segundo o primado da prossecução do interesse público (artigos 2.º e 3.º) e declarar em sede de obrigações declarativas “os seus interesses particulares que possam condicionar a prossecução do interesse público”(art. 8.º).

Naturalmente que apesar de todos os esforços dados, designadamente relativamente aos Deputados à Assembleia da República, a existência de uma exigência meramente facultativa de declaração de actividades susceptíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, sem que se fixe uma orientação clara e concreta quanto às questões a declarar, tem-se traduzido num verdadeiro convite à indiferença da parte do declarante e num foco de opacidade em relação à filiação em organizações que, pela sua estrutura e funcionamento, pudessem minar a independência do titular de cargo político e alto cargo público e colidir com sua imparcialidade.

Tendo em conta a insuficiência das exigências em sede de obrigações declarativas em certas situações e a necessidade premente de aprofundar a imparcialidade e o compromisso dos titulares de cargos públicos com o interesse público, verificou-se,

pelo menos em dois domínios, um apelo a um maior rigor por parte de cargos públicos no tratamento destas questões. Por um lado, com o intuito de não comprometer a imparcialidade da actividade jurisdicional a Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) aprovou, em 2009 no seu 8.º Congresso, um Compromisso Ético dos Juizes Portugueses que estabelecia peremptoriamente que “o juiz não integra organizações que exijam aos aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos associados”. Por outro lado, com o intuito de minimizar as situações de conflito de interesses no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) podemos identificar, também, a Lei n.º 30/84, de 05 de Setembro que, não indo tão longe quanto a ASJP, por via das alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de Agosto, passou a exigir que os candidatos a membros do Conselho de Fiscalização do SIRP, a funcionários, a agentes e a dirigentes dos serviços de informações, das estruturas comuns e do gabinete do Secretário-Geral fizessem menção no seu registo de interesses à “filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa” (artigos 8.º-C, n.º 1, alínea c), e 33.º-C, n.º 2, alínea b)).

Sublinhe-se que durante a XII Legislatura, segundo dados da comunicação social¹, na sequência de um caso mediático que ligava vários titulares de cargos políticos e cargos públicos a organizações maçónicas, várias foram as personalidades de diversos campos políticos que publicamente defenderam a necessidade de declaração da filiação maçónica em sede de registo de interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. À época, por exemplo, Augusto Santos Silva afirmou que “quem não estiver em condições de poder revelar este tipo de interesses não tem condições para o exercício de cargos públicos” e José Matos Correia afirmou que numa

¹ Dados disponíveis de forma sintetizada em Rui Pedro Antunes, Carlos Rodrigues Lima e Rui Marques Simões (2012), «O poder da maçonaria portuguesa», 2.ª edição, Gradiva, página 17.

democracia aberta os titulares de cargos políticos “não deviam poder pertencer a associações secretas”, já que isso “contradiz o princípio da transparência” que deve pautar toda acção política. Na época defenderam posições idênticas a estas, por exemplo, Carlos Abreu Amorim (que defendeu, também, a extensão da declaração obrigatória à Opus Dei), Marcelo Rebelo de Sousa, Luís Marques Mendes ou Teresa Leal Coelho. Por seu turno, Francisco Louçã considerou que o assunto deveria merecer reflexão mas deveria ser discutido em contexto diferente do que se verificava na XII Legislatura.

Dentro da própria maçonaria algumas têm sido as vozes que nos últimos anos se manifestaram favoráveis à alteração das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos no que concerne à declaração da filiação maçónica. António Arnaut, antigo grão-mestre do Grande Oriente Lusitano, afirmou que “os maçons devem, tendencialmente, arcar com a responsabilidade cívica da sua condição, o que, se os torna o alvo preferido de críticas malévolas, os dignifica perante os seus concidadãos, desde que, evidentemente, se comportem, no mundo profano, à altura dos valores inerentes à Maçonaria”². Afirmou ainda que, porque ser maçom é uma honra e com intuito de se evitarem suspeitas sobre a maçonaria, o maçom deveria afirmar-se voluntariamente como tal³. Rui Paulo Figueiredo afirmou que “em nome da transparência todos os responsáveis públicos deveriam assumir todas as filiações, embora só voluntariamente”⁴. João Cravinho declarou⁵ ser favorável a que os maçons, quando investidos em certas funções públicas,

² António Arnaut (2017), «Introdução à Maçonaria», Imprensa da Universidade de Coimbra, página 38.

³ Em entrevista concedida em 2012 à RTP, disponível na seguinte ligação: https://www.rtp.pt/noticias/pais/antonio-arnaut-defende-que-os-macons-se-devem-assumir-como-tal_v516243.

⁴ Rui Pedro Antunes, Carlos Rodrigues Lima e Rui Marques Simões (2012), «O poder da maçonaria portuguesa», 2.ª edição, Gradiva, página 17.

⁵ Vejam-se as declarações transcritas em artigo do Jornal de Notícias de 9 de Janeiro de 2012, disponível na seguinte ligação: <https://www.jn.pt/seguranca/joao-cravinho-defende-que-macons-devem-assumir-a-filiacao-2229355.html>.

assumissem publicamente essa condição, não vendo obstáculos a que haja uma divulgação voluntária dessa filiação e admitindo mesmo a consagração deste aspeto na legislação sobre registo de interesses. Por fim, Mário Martin Guia, antigo grão-mestre da Grande Loja Legal de Portugal, afirmou⁶ que “um maçom tem plena liberdade de divulgar esta sua qualidade, não está, porém, autorizado a divulgar o nome do seu irmão” e defendeu que “nas sociedades democraticamente mais evoluídas os maçons não têm qualquer dúvida em manifestar a sua qualidade de maçom; porém nas sociedades que ainda não respiram com naturalidade a democracia, o conhecimento da qualidade de maçom pode acarretar-lhe dissabores diversos que podem, por exemplo, ir desde a perda de um emprego até à própria tortura ou morte, e não só”.

O presente Projecto de Lei, cumprindo uma medida constante do programa eleitoral do PAN, pretende proceder à primeira alteração do regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, no sentido de consagrar um campo facultativo autónomo no âmbito da Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos que possibilite a menção, ainda que negativa, à filiação em associações ou organizações que exijam aos seus aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos seus associados. Sublinhe-se que o que se pretende é que esta alteração legislativa se aplique apenas aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos que iniciem, renovem ou terminem funções a partir da entrada em vigor da presente lei.

⁶ Mário Martin Guia, José Manuel Anes e José Francisco Moreno (2010), «Maçonaria Regular», Diário de Bordo, páginas 16 e 17.

Esta iniciativa procura abrir este importante debate num contexto em que não existam polémicas e suspeições envolvendo estas organizações de carácter “discreto”, de modo a que se possa fazer uma discussão séria com base em pressupostos objectivos e racionais sobre as vantagens e desvantagens da consagração legal da possibilidade de declaração, ainda que negativa, da filiação neste tipo de organizações.

A presente iniciativa legislativa não pretende alterar o funcionamento interno destas organizações, nem tampouco proibir ou punir a participação dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos nestas associações de carácter “discreto”. Sublinhe-se também que, ainda que as organizações maçónicas e a prelatura da opus dei sejam das organizações abrangidas pela disposição que propomos aquelas que em Portugal têm o maior peso e protagonismo, a verdade é que se pretende abranger outras organizações de características similares.

Portugal é hoje uma democracia evoluída onde a liberdade de associação é um dado adquirido e onde estas organizações de carácter “discreto” actuam com total liberdade e sem quaisquer constrangimentos respeitando, em regra, os valores democráticos. Prova disso é o facto de em Portugal terem havido, após o 25 de Abril de 1974, por exemplo, Presidentes da República, Primeiros-Ministros, Membros de Governos, Presidentes da Assembleia da República, Deputados à Assembleia da República, Autarcas ou Juizes do Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal Administrativo ou Supremo Tribunal de Justiça, filiados ou com relações próximas com estas organizações, divulgadas publicamente de forma mais ou menos clara. Demonstrativas deste facto são também as boas relações que estas organizações têm procurado cultivar, sem grandes entraves, junto dos mais altos dignatários do Estado Português, sendo que, por exemplo, no caso da maçonaria, desde os anos 80 que se tornou regular uma prática de diálogo institucional, com maior ou menor discricção,

com os poderes instituídos (designadamente com a Presidência da República e o Governo)⁷.

O presente Projecto de Lei, partindo do princípio de que Portugal é uma sociedade democrática evoluída em que a liberdade de associação é um direito adquirido e da constatação de que o actual modelo de declaração facultativa legalmente previsto se tem mostrado ineficaz e insuficiente relativamente à filiação neste tipo de organizações, pretende tão somente assegurar um princípio de transparência perante os cidadãos, garantir uma eficaz identificação de conflitos de interesses e contribuir para dignificação e credibilização da imagem dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos perante os cidadãos.

Numa democracia do século XXI, e num contexto em que o escrutínio dos cidadãos é cada vez mais exigente, não é concebível que os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, sob quem impendem deveres especiais de transparência, continuem a não ter incentivos autónomos para declarar a sua filiação em organizações que têm regras de funcionamento marcadas por uma forte opacidade, por um grande secretismo e que apelam a fortes laços de hierarquia e solidariedade entre os seus membros.

Com o presente Projecto de Lei pretendemos deixar claro que, no exercício das suas funções, os titulares de cargos públicos e altos cargos públicos devem estar comprometidos com a prossecução do interesse público e que os cidadãos devem confiar, sem margem para tibiezas, no sigilo da informação a que os titulares destes cargos têm acesso e na neutralidade e independência dos seus representantes face aos interesses privados que se cruzam com o interesse público.

⁷ António José Vilela (2013), «Segredos da Maçonaria Portuguesa», 3.^a edição, Esfera dos Livros, páginas 49 e 50.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do PAN abaixo assinados apresentam o seguinte Projecto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei determina a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações de carácter discreto em sede de obrigações declarativas, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de Novembro.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho

É alterado o artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 13.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 – A declaração referida no número 1 também inclui um campo de preenchimento facultativo que permite a menção, ainda que negativa, à filiação ou ligação com associações ou organizações que exijam aos seus aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos seus associados.

5 – (anterior n.º 4).

6 – (anterior n.º 5).



7 – (anterior n.º 6).»

Artigo 3.º

Alteração ao anexo da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho

É alterado o anexo da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, que passa a ter a redacção constante do anexo A da presente Lei.

Artigo 4.º

Norma transitória

As alterações constantes da presente lei aplicam-se aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, e equiparados nos termos do n.º 5 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com as alterações introduzidas pela presente Lei, que iniciem, renovem ou terminem funções a partir da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no mês seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 16 de Dezembro de 2019.

As Deputadas e o Deputado,

André Silva
Bebiana Cunha
Cristina Rodrigues
Inês de Sousa Real

ANEXO A

(a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º)

ANEXO

(a que se refere o n.º 1 do artigo 13.º)

MODELO DE DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS, PATRIMÓNIO E INTERESSES

1. Facto determinante da declaração	
Cargo / Função a exercer	
Data de início de funções /recondução/reeleição	
Data de cessação de funções	
Data da alteração	
Declaração após três anos da cessação de funções, nos termos do n.º 4 do artigo 14.º	

Deve ser assinalado nesta rubrica qual o facto ou factos que determina(m) a apresentação de declaração (início/cessação/alteração), devendo ser assinalados os campos da cessação e início de funções quando ocorram em simultâneo

Exercício de funções em regime de exclusividade?	SIM	
	NÃO	

2. DADOS PESSOAIS	
ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS	
Nome completo	
Morada (rua, número e andar)	
Localidade	
Código postal	
Freguesia	
Concelho	
Número de identificação civil	
Número de identificação fiscal	
Sexo	
Natural de	
Nascido em	
Estado civil (se casado indicar regime de bens)	
Nome completo do cônjuge ou unido(a) de facto (se aplicável)	
ELEMENTOS FACULTATIVOS	

Endereço eletrónico	
Telefone/Telemóvel	

3. REGISTO DE INTERESSES

DADOS RELATIVOS A ATIVIDADES PROFISSIONAIS, CARGOS PÚBLICOS, PRIVADOS E SOCIAIS, E OUTRAS FUNÇÕES E ATIVIDADES EXERCIDOS NOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS E/OU A EXERCER EM ACUMULAÇÃO OU EXERCIDOS ATÉ TRÊS ANOS APÓS A CESSAÇÃO DE FUNÇÕES

Cargo Função Atividade	Entidad e	NATUREZA E ÁREA DE ATUAÇÃO DA ENTIDADE	LOCAL DA SEDE	REMUNERADA (S/N)	DATA DE INÍCIO	DATA DE TERMO

Deve ser registado nesta rubrica:

- Toda e qualquer atividade pública ou privada que o/a declarante exerça, ou tenha exercido nos últimos três anos e/ou que venha a exercer em acumulação com o mandato ou que tenha exercido até três anos após a cessação de funções, incluindo atividades profissionais subordinadas, comerciais ou empresariais, exercício de profissão liberal e de funções eletivas ou de nomeação.
- Desempenho de cargos sociais que o declarante exerça, ou tenha exercido nos últimos três anos e/ou que venha a exercer em acumulação com o mandato ou que tenha exercido até três anos após a cessação de funções, designadamente a discriminação dos cargos de administrador, gerente, gestor, diretor, membro de comissão administrativa, conselho fiscal e comissão de fiscalização, membro de mesa de assembleia-geral ou de órgãos ou cargos análogos, de quaisquer sociedades comerciais, civis sob forma comercial, cooperativas ou

públicas e também de associações, fundações, instituições particulares de solidariedade social, misericórdias e semelhantes, tanto nacionais como estrangeiras.

APOIO OU BENEFÍCIOS				
APOIO OU BENEFÍCIO	Entidade	NATUREZA E ÁREA DE ATUAÇÃO DA ENTIDADE	NATUREZA DO APOIO OU BENEFÍCIO	DATA

Devem ser registados nesta rubrica todos e quaisquer apoios financeiros ou materiais recebidos para o exercício das atividades, inclusivamente de entidades estrangeiras, designadamente senhas de presença e ajudas de custo (e que não correspondam a remuneração, visto que, a existir, esta deve ser identificada na rubrica anterior)

SERVIÇOS PRESTADOS				
SERVIÇO PRESTADO	Entidade	NATUREZA E ÁREA DE ATUAÇÃO DA ENTIDADE	LOCAL DA SEDE	DATA

Consideram-se abrangidas nesta rubrica as entidades, e respetiva área de atividade, a quem o/a declarante preste pessoalmente serviços remunerados de qualquer natureza com carácter de permanência ou mesmo pontualmente, desde que suscetíveis de gerarem conflitos de interesses.

SOCIEDADES				
SOCIEDADE	NATUREZA	NATUREZA E ÁREA DE ATUAÇÃO DA ENTIDADE	LOCAL DA SEDE	PARTICIPAÇÃO SOCIAL (VALOR E PERCENTAGEM)

Desta rubrica deve constar a identificação das sociedades em cujo capital o/a declarante por si, pelo cônjuge ou unido de facto, disponha de capital e também a quantificação dessa participação, devendo a mesma ser assinalada também, por remissão para este campo, no campo relativo à declaração de património.

FILIAÇÃO OU LIGAÇÃO A ASSOCIAÇÕES OU ORGANIZAÇÕES DE CARÁTER DISCRETO	
	Sim
	Não
Natureza da organização ou associação	

O presente campo de preenchimento facultativo respeita às associações ou organizações de carácter discreto referidas no n.º 4, do art. 13.º. Em caso de resposta positiva na primeira rubrica, dever-se-á discriminar qual a natureza da entidade em que está filiado ou associado na rubrica “Natureza da organização ou associação”.

OUTRAS SITUAÇÕES

Não sendo, nos termos do n.º 3 do artigo 13.º, a lei taxativa na enumeração das situações a registar, deste campo devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores e que sejam suscetíveis de gerar incompatibilidades ou impedimentos previstos na lei.

4. DADOS SOBRE RENDIMENTOS E PATRIMÓNIO

RENDIMENTOS BRUTOS PARA EFEITOS DA LIQUIDAÇÃO DO IRS (INDICANDO O MONTANTE OU QUE NÃO HÁ NADA A DECLARAR)	
Rendimentos do trabalho dependente	
Rendimentos do trabalho independente	
Rendimentos comerciais e industriais	
Rendimentos agrícolas	
Rendimentos de capitais	
Rendimentos prediais	
Mais-valias	
Pensões	
Outros rendimentos	

ATIVO PATRIMONIAL	
I – PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO	
Bens a declarar em Portugal	
Bens a declarar no Estrangeiro	
II – QUOTAS, AÇÕES, PARTICIPAÇÕES OU OUTRAS PARTES SOCIAIS DO	

CAPITAL DE SOCIEDADES CIVIS OU COMERCIAIS (Deve ser feita remissão para os elementos declarados no campo relativo ao registo de interesses, quando for o caso)	
Bens a declarar em Portugal	
Bens a declarar no Estrangeiro	
III – DIREITOS SOBRE BARCOS, AERONAVES OU VEÍCULOS AUTOMÓVEIS	
Bens a declarar em Portugal	
Bens a declarar no Estrangeiro	
IV – CARTEIRAS DE TÍTULOS, CONTAS BANCÁRIAS A PRAZO E APLICAÇÕES FINANCEIRAS EQUIVALENTES	
Bens a declarar em Portugal	
Bens a declarar no Estrangeiro	
V – CONTAS BANCÁRIAS À ORDEM E DIREITOS DE CRÉDITO, DE VALOR SUPERIOR A 50 SALÁRIOS MÍNIMOS	
Bens a declarar em Portugal	
Bens a declarar no Estrangeiro	
VI – OUTROS ELEMENTOS DO ATIVO PATRIMONIAL	
Bens a declarar em Portugal	
Bens a declarar no Estrangeiro	

PASSIVO	
Identificação do credor	
Montante do débito	
Data de vencimento	