



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

PARECER

Autora: Deputada Isabel Moreira

PROJETO DE LEI N.º 169/XIV/1.ª (PAN)

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

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. Nota Introdutória

O presente projeto de lei pretende determinar a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações de carácter “discreto” em sede de obrigações declarativas, procedendo à primeira 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.

Entendem os proponentes que atualmente a lei “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 (artigo 13.º/2 d) da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho). Simultaneamente, à luz do artigo 13.º/2 da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, e do modelo de declaração constante do respetivo anexo, existe um campo facultativo (designado no modelo com o termo “outras situações”) para a menção a atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, uma vez que, conforme se explica no modelo de declaração (nota de rodapé n.º 6), “não sendo a lei taxativa na enumeração das situações a registar, desta rúbrica devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores”.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

Sublinham também que “a existência de uma exigência meramente facultativa de declaração de atividades suscetíveis 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”.

Pelo que a presente iniciativa pretende consagrar “um campo facultativo autónomo (SUBLINHADO NOSSO) no âmbito da Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos que possibilite a menção, ainda que negativa (SUBLINHADO NOSSO), 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”.

Ressalvam ainda os proponentes que “que durante a XII Legislatura, segundo dados da comunicação social, na sequência de um caso mediático que ligava vários titulares de cargos políticos e cargos públicos a organizações maçónicas (SUBLINHADO NOSSO), 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”.

Para o efeito propõe a alteração do artigo 13.º e respetivo anexo da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, sendo que estas se aplicam aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos que iniciem, renovem ou terminem funções a partir da entrada em vigor das modificações propostas.

Lei n.º 52/2019, de 31 de julho	Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª (PAN)
Artigo 13.º Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos 1 — Os titulares de cargos políticos e equiparados e os titulares de altos cargos públicos referidos nos artigos 2.º e 3.º, bem como os referidos no artigo 4.º apresentam	Artigo 13.º [...] 1 - [...].



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

por via eletrónica junto da entidade legalmente competente a definir nos termos do artigo 20.º, no prazo de 60 dias contado a partir da data de início do exercício das respetivas funções, declaração dos seus rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, adiante designada por declaração única, de acordo com o modelo constante do anexo da presente lei, que dela faz parte integrante.

2 — Da declaração referida no número anterior devem constar: 2 - [...].

- a) A indicação total dos rendimentos brutos, com indicação da sua fonte, constantes da última declaração apresentada para efeitos da liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, ou que da mesma, quando dispensada, devessem constar e, quando for o caso, subsequente desagregação por categoria de rendimento;
- b) A descrição dos elementos do seu ativo patrimonial, de que sejam titulares ou cotitulares, nomeadamente através de herança indivisa, bem como dos elementos patrimoniais de que seja possuidor, detentor, gestor, comodatário ou arrendatário, por si ou por interposta pessoa coletiva ou singular, existentes no País ou no estrangeiro, ordenados por grandes rubricas, designadamente do património imobiliário, de quotas, ações ou outras



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

partes sociais do capital de sociedades civis ou comerciais, de direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, bem como de carteiras de títulos, contas bancárias a prazo, aplicações financeiras equivalentes e desde que superior a 50 salários mínimos, contas bancárias à ordem e direitos de crédito;

c) A descrição do seu passivo, designadamente em relação ao Estado ou quaisquer pessoas singulares ou coletivas, nomeadamente a instituições de crédito e a quaisquer empresas, públicas ou privadas, no País ou no estrangeiro;

d) A menção de cargos sociais que exerçam ou tenham exercido nos três anos que precederam a declaração, no País ou no estrangeiro, em empresas, fundações ou associações.

3 — A declaração referida também deve incluir os atos e atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, designadamente:

a) A inscrição de atividades exercidas, independentemente da sua forma ou regime, designadamente:

i) Indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações, exercidas nos últimos três anos;

3 - [...].



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

si) Indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações, a exercer cumulativamente com o mandato;

b) A inscrição de interesses financeiros relevantes, que compreende a identificação dos atos que geram, direta ou indiretamente, pagamentos, designadamente:

i) Pessoas coletivas públicas e privadas a quem foram prestados os serviços;

si) Participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros organismos colegiais, quando previstos na lei ou no exercício de fiscalização e controlo de dinheiros públicos;

iii) Sociedades em cujo capital participe por si ou pelo cônjuge não separado de pessoas e bens ou por pessoa com quem viva em união de facto;

iv) Subsídios ou apoios financeiros recebidos por si, pelo cônjuge não separado de pessoas e bens ou por pessoa com quem viva em união de facto ou por sociedade em cujo capital participem;

v) Realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza;

c) A inscrição de outros interesses relevantes, que deve mencionar, designadamente, os seguintes factos:

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

<p>i) Participação em comissões ou grupos de trabalho pela qual auferam remuneração;</p> <p>ii) Participação em entidades sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos;</p> <p>iii) Participação em associações profissionais ou representativas de interesses.</p> <p>4 — Todos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos estão obrigados a preencher a totalidade dos campos da declaração única referidos nos números anteriores, constante do anexo da presente lei, com exceção dos equiparados a titulares de cargos políticos e equiparados a altos cargos públicos, que não são obrigados a preencher o campo relativo ao registo de interesses.</p> <p>5 — Os serviços administrativos das entidades em que se integrem os titulares de cargos a que se aplica a presente lei</p>	<p>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.</p> <p>5 — (anterior n.º 4).</p> <p>6 — (anterior n.º 5).</p>
---	--



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

<p>comunicam à entidade responsável pela análise e fiscalização das declarações apresentadas a data do início e da cessação das correspondentes funções.</p>	
--	--

II) ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O n.º 2 do artigo 117.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que a lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, e sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades. Esta norma deve ser conjugada com o artigo 154.º do mesmo diploma que vem consagrar a matéria relativa às incompatibilidades e impedimentos. Dispõe este artigo, no seu n.º 1, que os Deputados que forem nomeados membros do Governo não podem exercer o mandato até à cessação destas funções, sendo o preenchimento das vagas que ocorrerem na Assembleia, bem como a sua substituição temporária por motivo relevante, regulados pela lei eleitoral. Acrescentam os n.ºs 2 e 3 que a lei determina as demais incompatibilidades, devendo regular, também, os casos e as condições em que os Deputados carecem de autorização da Assembleia da República para serem jurados, árbitros, peritos ou testemunhas. A densificação desta norma é, assim, remetida para a lei geral. Já a alínea do n.º 2 do artigo 160.º da CRP que vem prever que perdem o mandato os Deputados que venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei.

No desenvolvimento da norma constitucional, a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, estabeleceu o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. De acordo com o n.º 2 do artigo 7.º-A, «o registo de interesses consiste na inscrição, em livro próprio, de todas as atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades ou impedimentos e quaisquer atos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses». Segundo nota constante do ponto VII do respetivo formulário, «não sendo a lei taxativa na enumeração das situações a registar, desta rubrica devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores».

Este diploma foi revogado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, as suas obrigações declarativas e o respetivo regime sancionatório.



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

Nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do mencionado diploma «os titulares de cargos políticos e equiparados e os titulares de altos cargos públicos (...) apresentam por via eletrónica junto da entidade legalmente competente (...), no prazo de 60 dias contado a partir da data de início do exercício das respetivas funções, declaração dos seus rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, adiante designada por declaração única, de acordo com o modelo constante do anexo da presente lei». Acrescenta a alínea *d*) do n.º 2 do artigo 13.º que da referida declaração referida deve constar, nomeadamente, a «menção de cargos sociais que exerçam ou tenham exercido nos três anos que precederam a declaração, no País ou no estrangeiro, em empresas, fundações ou associações», existindo no modelo de declaração um campo facultativo denominado «outras situações» que de acordo com a respetiva nota de rodapé «não sendo a lei taxativa na enumeração das situações a registar, desta rubrica devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores»

De destacar, ainda, a Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República. Os artigos 2.º e 3.º estabelecem que «no exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República são observados os princípios gerais de conduta de liberdade, independência, prossecução do interesse público, transparência e responsabilidade política», sendo que os «Deputados agem em prossecução do interesse público e dos cidadãos que representam, não usufruindo de quaisquer vantagens financeiras ou patrimoniais, diretas ou indiretas, para si ou para terceiros, ou de qualquer outra gratificação indevidamente recebida em virtude do cargo que ocupam». Os «Deputados à Assembleia da República devem cumprir as obrigações declarativas decorrentes da lei, declarando os seus interesses particulares que possam condicionar a prossecução do interesse público, e tomar as diligências necessárias à resolução de conflitos entre ambos, de forma a proteger o interesse público» (artigo 8.º) prevendo, ainda, a alínea *g*) do artigo 9.º que no exercício do seu mandato, devem «declarar a existência de potencial interesse particular, nos termos previstos no Estatuto dos Deputados».

Cumpra também salientar que na anterior Legislatura foi aprovada a Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril, que constituiu a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que teve por objeto a recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

de cargos públicos e na sequência da qual foram aprovados diversos diplomas conexos com a matéria em análise.

Segundo a exposição de motivos da presente iniciativa «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» referindo, para o efeito, a posição assumida pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) e pelo Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP).

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses aprovou na reunião da Direção Nacional de 31 de outubro de 2008, o Compromisso Ético dos Juizes Portugueses, tendo proposto ao Conselho Geral um voto de apoio ao documento e de recomendação ao Oitavo Congresso para inclusão do mesmo nas respetivas conclusões. Assim, no 8.º Congresso dos Juizes Portugueses foram aprovadas por unanimidade as seguintes conclusões:

«1 - A autorregulação do poder judicial nos domínios da ética e dos deveres profissionais é fundamental na definição normativa do respetivo estatuto e na afirmação dos princípios para a qualidade e responsabilidade do Judiciário.

2 - É essencial a reflexão permanente pelos juizes sobre os princípios da ética judicial, consubstanciados nos atributos centrais da atividade jurisdicional: independência, imparcialidade, integridade, humanismo, diligência e reserva. Tendo em conta a unidade do corpo de juizes, essa reflexão deve estender-se à sua representação coletiva.

3 - Neste âmbito, o documento “Compromisso Ético dos Juizes Portugueses – Princípios para a Qualidade e Responsabilidade” constitui uma referência válida e importante para o debate no seio dos juizes portugueses, comungando as preocupações e atitude dos seus congéneres ao nível internacional.»

No Compromisso Ético dos Juizes Portugueses, de que podem ser também consultados os trabalhos preparatórios, define-se imparcialidade como «o atributo fundamental dos juizes e da função judicial, que visa garantir o direito de todos os cidadãos ao julgamento justo e equitativo». Nos respetivos comentários constantes do mesmo documento, cumpre destacar o ponto 3 onde se pode ler que o «juiz não integra organizações que exijam aos aderentes a



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos associados».

Já no caso do SIRP, a Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, que aprovou as bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa importa referir que, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto, foram aditados o artigo 8.º - A que na alínea *c)* do n.º 1 estabelece que «do currículo a apresentar junto da Assembleia da República pelos candidatos ao Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa deve constar obrigatoriamente um registo de interesses» do qual faça parte, designadamente, a «filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa»; e o artigo 33.º -C que no n.º 1 e na alínea *b)* do n.º 2 prevê que «todos os funcionários, agentes e dirigentes dos serviços de informações, das estruturas comuns e do gabinete do Secretário-Geral devem declarar voluntariamente, durante o processo de recrutamento ou o processo conducente à nomeação, todas as atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades, impedimentos ou conflitos de interesses», devendo «ser inscritos no registo de interesses, em especial», nomeadamente, a «filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa».

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».

Assim sendo, e relativamente à filiação maçónica importa referir que António Arnaut, antigo grão-mestre do Grande Oriente Lusitano, na sua obra *Introdução à Maçonaria*, afirma que «o objetivo essencial da Maçonaria é o aperfeiçoamento moral e espiritual dos seus membros e a defesa da moral universal. Esta função escapa aos partidos e a outras organizações, e é assaz relevante numa sociedade cada vez mais desumanizada e mercenária, que perdeu quase todas as referências ético-culturais e erigiu o dinheiro como valor supremo. (...) A circunstância de muitos Irmãos não se assumirem publicamente deve-se apenas aos preconceitos ainda existentes, constituindo um problema do foro privado, como a religião ou a ideologia. Pela nossa parte, entendemos que os maçons devem, tendencialmente, arcar com a responsabilidade cívica da sua condição, o que, se os torna o alvo preferido de críticas



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

malévolas, os dignifica perante os seus concidadãos, desde que, evidentemente, no mundo profano, à altura dos valores inerentes à Maçonaria»¹.

Quanto à Opus Dei cumpre mencionar a entrevista dada em 2012 por José Rafael Espírito Santo, Vigário Regional da Obra, que sobre um eventual secretismo em torno das pessoas que pertencem ao Opus Dei, «desmistificou o assunto e defendeu que os membros da Obra “devem assumir a sua condição”» acrescentando: «tenho a impressão de que todas as pessoas do Opus Dei assumem a sua condição, simplesmente não é uma coisa que exteriorizem».

O objeto do presente projeto de lei consta do Programa Eleitoral do PAN, estando prevista na medida 1050 a consagração de *«forma expressa da possibilidade de os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos poderem, facultativamente, incluir na respetiva Declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, a menção à filiação em organizações de natureza maçónica ou em outras organizações de carácter similar, o que visa assegurar uma maior transparência junto dos cidadãos e dar um contributo para evitar que os titulares destes cargos sirvam outro tipo de interesses alheios ao interesse público»*.

III) PARECERES RECEBIDOS

Por iniciativa do Grupo Parlamentar do PAN foram solicitados pareceres a várias entidades e individualidades. Até ao momento foram recebidos na Comissão contributos do Dr. José Miguel Júdice; Professor Doutor Luís de Sousa; Associação Sindical dos Juizes Portugueses; Professor Doutor Jorge Miranda e Opus Dei.

IV) OPINIÃO DA RELATORA

1. Motivação do projeto de lei

Começámos por tentar perscrutar a motivação do projeto de lei em análise, uma vez que a exposição de motivos não nos pareceu móbil suficiente. Assim é, porque o PAN participou, votando (ainda que não participando nas reuniões da Comissão Eventual), nos trabalhos da

¹ *Introdução à Maçonaria*, págs. 12 e 23.



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

legislatura anterior relativos ao regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, as suas obrigações declarativas e o respetivo regime sancionatório (Lei nº 52/2019, de 31 de julho) e ao Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República e não encontramos qualquer vestígio de proposta no sentido da ora analisada.

Assim, estranha-se que para o PAN, no final da legislatura passada, não houvesse nada acrescentar ao novíssimo quadro jurídico aprovado no Parlamento e que, logo após a respetiva entrada em vigor, ocorra a quem ficou calado que a lei que aprovou, imagine-se, “convida à indiferença por parte do declarante e num foco de opacidade em relação à filiação em organizações que, pela sua estrutura e organização, pudessem minar a independência do titular de cargo político e alto cargo público e colidir com a sua imparcialidade”.

2. O projeto de lei acrescenta alguma coisa à lei em vigor?

Naturalmente, poderia ter acontecido que o PAN tivesse participado nos referidos processos legislativos, com a intensidade que lhe reconhecemos na matéria, e logo após a entrada em vigor dos diplomas referidos ter-se apercebido que há uma lacuna na lei. Na verdade, como se explica no preâmbulo, é certo que há uma obrigação de declarar os cargos sociais que se exerçam ou tenham sido exercido nos três anos que precederam a declaração, no País ou no estrangeiro, em associações, mas simultaneamente existe um modelo para “outras situações”, campo facultativo, para a menção a atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos (quaisquer outras que não integrem as anteriores). É aqui que o PAN vê o convite à indiferença que se refere mais atrás.

E como é que o detetou? No direito comparado? Podemos estudar exaustivamente regimes jurídicos como o francês, o do Reino Unido ou o espanhol e não encontramos nenhuma norma inspiradora do PAN. Na doutrina? Não. Em estudos científicos? Também não. A fonte de direito *imediate* do projeto de lei do PAN é a comunicação social que durante a legislatura em que o mesmo Partido nada propôs no sentido agora analisado relatou *opinões* acerca da necessidade de declaração da filiação maçónica em sede de registo de interesses de cargos políticos e altos cargos públicos. Isto a propósito de “um caso mediático que ligava vários titulares de cargos políticos e de cargos públicos a organizações maçónicas”.

Estamos, assim, perante um projeto de lei que, perdoem-me a expressão, faz política de casos. E tanto faz que chama para a berlinda em termos de chamariz a questão da maçonaria



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

e, por arrastamento, da Opus Dei, colocando-as sob o chapéu legislativo de “associações discretas”, para que não se caísse numa lei medida. O projeto de lei é meramente proclamatório. É um ato inútil.

Não me parece que valha muito a pena discorrer sobre a liberdade de associação na sua dimensão individual do direito à exigência de respeito por parte do Estado que não pode, através de lei, estabelecer ónus especiais sobre a pertença ou a não pertença a uma associação a não ser com justificação constitucional e observado o princípio da proporcionalidade.

Ora isso já a lei faz. E fá-lo de maneira que cobre totalmente aquilo que o projeto de lei visa instituir. Quando se pretende consagrar “ *um campo facultativo autónomo* (SUBLINHADO NOSSO) *no âmbito da Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos que possibilite a menção, ainda que negativa* (SUBLINHADO NOSSO), *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*”, faz-se por esquecer o campo facultativo atual para “outras situações “ que não integrem as da alínea d) do nº 2 do artigo 13º da lei nº 52/2019, de 31 de julho, e as obrigações de conduta e declarativas constantes do Código de Conduta dos Deputados. Mais se esquece o próprio Estatuto dos Deputados que permite ao Deputado a todo o tempo, em qualquer votação, declarar uma situação de incompatibilidade.

Ora se o objetivo do PAN fosse *efetivamente* dar a conhecer da filiação dos titulares dos cargos políticos em associações “discretas” como a Maçonaria, a Opus Dei ou, exemplo que não foi avançado, IRA – Intervenção e Resgate Animais, o projeto de lei não preveria uma declaração facultativa, mas obrigatória e naturalmente de carácter positivo.

Por outro lado, é muito criticável que um projeto de lei em matéria de direitos, liberdades e garantias, se satisfaça com um conceito tão indeterminado como “associações discretas”.

Finalmente, não colhe a alegada inspiração na Associação Sindical dos Juízes ou no SIRP. Tal remissão é fazer tábua rasa dos trabalhos relativos ao enquadramento próprio das responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, com habilitação constitucional específica.



Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados

IV. CONCLUSÕES

1. A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR. É subscrita por quatro Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR. O projeto de lei em apreciação deu entrada a 16 de dezembro de 2019. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª), em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 19 de dezembro, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.
2. Face ao exposto a Comissão da Transparência e do Estatuto dos Deputados é de parecer que se observam os fundamentos constitucionais e regimentais para que Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª (PAN) seja discutido e votado em plenário.

Palácio de São Bento, 26 de fevereiro de 2020

A Deputada Relatora,

(Isabel Moreira)

O Presidente da Comissão,

(Jorge Lacão)

Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª (PAN)

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

Data de admissão: 19 de dezembro de 2019

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

I. Análise da iniciativa

• A iniciativa

O presente projeto de lei pretende determinar a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações de carácter discreto em sede de obrigações declarativas, procedendo à primeira 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 e do seu anexo.

Entendem os proponentes que atualmente a lei *“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 (artigo 13.º/2 d) da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho). Simultaneamente, à luz do artigo 13.º/2 da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, e do modelo de declaração constante do respetivo anexo, existe um campo facultativo (designado no modelo com o termo “outras situações”) para a menção a atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, uma vez que, conforme se explica no modelo de declaração (nota de rodapé n.º 6), “não sendo a lei taxativa na enumeração das situações a registar, desta rúbrica devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores”.*

Sublinham também que *“a existência de uma exigência meramente facultativa de declaração de atividades suscetíveis 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”.*

Pelo que a presente iniciativa pretende 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”.

Ressalvam ainda os proponentes que *“que durante a XII Legislatura, segundo dados da comunicação social, 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”.*

Para o efeito propõem a alteração do artigo 13.º e respetivo anexo da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, sublinhando que pretendem que esta alteração legislativa se aplique apenas aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos que iniciem, renovem ou terminem funções a partir da entrada em vigor das modificações propostas. Ver quadro comparativo em Anexo.

- **Enquadramento jurídico nacional (DILP)**

O n.º 2 do [artigo 117.º](#)⁰¹ da [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP) estabelece que a lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, e sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades. Esta norma deve ser conjugada com o [artigo 154.º](#)⁰² do mesmo diploma que vem consagrar a matéria relativa às incompatibilidades e impedimentos. Dispõe este artigo, no seu n.º 1, que os Deputados que forem nomeados membros do Governo não podem exercer o mandato até à cessação destas funções, sendo o preenchimento das vagas que ocorrerem na Assembleia, bem como a sua

¹ A redação atual deste artigo resultou da [Revisão Constitucional de 1997](#) que também o reenumerou. A [Lei Constitucional n.º 1/82](#) alterou a epígrafe e aditou o n.º 2, enquanto a [Lei Constitucional n.º 1/89](#) alterou a epígrafe e os n.ºs 2 e 3.

² Esta matéria encontrava-se consagrada no artigo 157.º da redação inicial, tendo a atual numeração sido introduzida pela [Lei Constitucional n.º 1/97](#). O texto foi revisto, primeiro pela [Lei Constitucional n.º 1/82](#), que eliminou o n.º 1 originário (passando o anterior n.º 2 a atual n.º 1), e acrescentou o atual n.º 2; e depois pela Lei Constitucional n.º 1/97, que alterou a epígrafe e aditou o n.º 3, que reproduziu com alterações o anterior n.º 1 do artigo 161.º (que foi eliminado).

substituição temporária por motivo relevante, regulados pela lei eleitoral. Acrescentam os n.ºs 2 e 3 que a lei determina as demais incompatibilidades, devendo regular, também, os casos e as condições em que os Deputados carecem de autorização da Assembleia da República para serem jurados, árbitros, peritos ou testemunhas. A densificação desta norma é, assim, remetida para a lei geral. Já a alínea do n.º 2 do artigo 160.º da CRP que vem prever que perdem o mandato os Deputados que venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei.

No desenvolvimento da norma constitucional, a [Lei n.º 64/93, de 26 de agosto](#)³⁴, estabeleceu o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. De acordo com o n.º 2 do [artigo 7.º-A](#), «o registo de interesses consiste na inscrição, em livro próprio, de todas as atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades ou impedimentos e quaisquer atos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses». Segundo nota constante do ponto VII do respetivo formulário, «não sendo a lei taxativa na enumeração das situações a registar, desta rubrica devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores».

Este diploma foi revogado pela [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)⁵, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, as suas obrigações declarativas e o respetivo regime sancionatório.

Nos termos do n.º 1 do artigo 13.º desta lei «os titulares de cargos políticos e equiparados e os titulares de altos cargos públicos (...) apresentam por via eletrónica junto da entidade legalmente competente (...), no prazo de 60 dias contado a partir da data de início do exercício das respetivas funções, declaração dos seus rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, adiante designada por declaração única, de acordo com o modelo constante do anexo da presente lei». Acrescenta a alínea d) do n.º 2 do artigo 13.º que da referida declaração referida deve constar, nomeadamente, a «menção de cargos sociais que exerçam ou tenham exercido nos três anos que precederam a declaração, no País ou no estrangeiro, em empresas, fundações ou associações», existindo no modelo de declaração um campo facultativo denominado «outras situações» que de acordo com a respetiva nota de rodapé «não

³ [Trabalhos preparatórios](#).

⁴ Texto consolidado.

⁵ [Trabalhos preparatórios](#).

sendo a lei taxativa na enumeração das situações a registar, desta rubrica devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores⁶».

De destacar, ainda, a [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)⁷, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República. Os artigos 2.º e 3.º estabelecem que «no exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República são observados os princípios gerais de conduta de liberdade, independência, prossecução do interesse público, transparência e responsabilidade política», sendo que os «Deputados agem em prossecução do interesse público e dos cidadãos que representam, não usufruindo de quaisquer vantagens financeiras ou patrimoniais, diretas ou indiretas, para si ou para terceiros, ou de qualquer outra gratificação indevidamente recebida em virtude do cargo que ocupam». Os «Deputados à Assembleia da República devem cumprir as obrigações declarativas decorrentes da lei, declarando os seus interesses particulares que possam condicionar a prossecução do interesse público, e tomar as diligências necessárias à resolução de conflitos entre ambos, de forma a proteger o interesse público» (artigo 8.º) prevendo, ainda, a alínea g) do artigo 9.º que no exercício do seu mandato, devem «declarar a existência de potencial interesse particular, nos termos previstos no Estatuto dos Deputados».

Cumpra também salientar que na anterior Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)⁸, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#), que teve por objeto a recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos e na sequência da qual foram aprovados diversos diplomas conexos com a matéria em análise.

Segundo a exposição de motivos da presente iniciativa «tendo em conta a insuficiência das exigências em sede de obrigações declarativas em certas situações e a

⁶ Do modelo de declaração consta, por lapso, a seguinte redação: «não sendo a lei não taxativa na enumeração das situações a registar, desta rubrica devem constar quaisquer outras que não se integrem nas anteriores».

⁷ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁸ [Trabalhos preparatórios.](#)

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» referindo, para o efeito, a posição assumida pela [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#) (ASJP) e pelo [Sistema de Informações da República Portuguesa](#) (SIRP). A Associação Sindical dos Juizes Portugueses aprovou na [reunião](#) da Direção Nacional de 31 de outubro de 2008, o [Compromisso Ético dos Juizes Portugueses](#), tendo proposto ao Conselho Geral um voto de apoio ao documento e de recomendação ao Oitavo Congresso para inclusão do mesmo nas respetivas conclusões. Assim, no 8.º Congresso dos Juizes Portugueses foram [aprovadas](#) por unanimidade as seguintes conclusões:

«1 - A autorregulação do poder judicial nos domínios da ética e dos deveres profissionais é fundamental na definição normativa do respetivo estatuto e na afirmação dos princípios para a qualidade e responsabilidade do Judiciário.

2 - É essencial a reflexão permanente pelos juizes sobre os princípios da ética judicial, consubstanciados nos atributos centrais da atividade jurisdicional: independência, imparcialidade, integridade, humanismo, diligência e reserva. Tendo em conta a unidade do corpo de juizes, essa reflexão deve estender-se à sua representação coletiva.

3 - Neste âmbito, o documento “Compromisso Ético dos Juizes Portugueses – Princípios para a Qualidade e Responsabilidade” constitui uma referência válida e importante para o debate no seio dos juizes portugueses, comungando as preocupações e atitude dos seus congéneres ao nível internacional.»

No [Compromisso Ético dos Juizes Portugueses](#), de que podem ser também consultados os [trabalhos preparatórios](#), define-se imparcialidade como «o atributo fundamental dos juizes e da função judicial, que visa garantir o direito de todos os cidadãos ao julgamento justo e equitativo»⁹. Nos respetivos comentários constantes do mesmo documento, cumpre destacar o ponto 3 onde se pode ler que o «juiz não integra organizações que exijam aos aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu

⁹ *Compromisso Ético dos Juizes Portugueses*, pág. 14.

secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos associados»¹⁰.

Já no caso do SIRP, a [Lei n.º 30/84, de 5 de setembro](#)¹¹, que aprovou as bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa importa referir que, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto, foram aditados o [artigo 8.º- A](#) que na alínea c) do n.º 1 estabelece que «do currículo a apresentar junto da Assembleia da República pelos candidatos ao Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa deve constar obrigatoriamente um registo de interesses» do qual faça parte, designadamente, a «filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa»; e o [artigo 33.º -C](#) que no n.º 1 e na alínea b) do n.º 2 prevê que «todos os funcionários, agentes e dirigentes dos serviços de informações, das estruturas comuns e do gabinete do Secretário-Geral devem declarar voluntariamente, durante o processo de recrutamento ou o processo conducente à nomeação, todas as atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades, impedimentos ou conflitos de interesses», devendo «ser inscritos no registo de interesses, em especial», nomeadamente, a «filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa».

Ainda segundo a exposição de motivos, embora a iniciativa mencione, em particular, «as organizações maçónicas e a prelatura da Opus Dei» dado que, em Portugal, «têm o maior peso e protagonismo, a verdade é que se pretende abranger outras organizações de características similares».

Assim sendo, e relativamente à filiação maçónica importa referir que António Arnaut, antigo grão-mestre do Grande Oriente Lusitano, na sua obra [Introdução à Maçonaria](#), afirma que «o objetivo essencial da Maçonaria é o aperfeiçoamento moral e espiritual dos seus membros e a defesa da moral universal. Esta função escapa aos partidos e a outras organizações, e é assaz relevante numa sociedade cada vez mais desumanizada e mercenária, que perdeu quase todas as referências ético-culturais e erigiu o dinheiro

¹⁰ *Compromisso Ético dos Juizes Portugueses*, pág. 15.

¹¹ Texto consolidado.

como valor supremo. (...) A circunstância de muitos Irmãos não se assumirem publicamente deve-se apenas aos preconceitos ainda existentes, constituindo um problema do foro privado, como a religião ou a ideologia. Pela nossa parte, entendemos 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, no mundo profano, à altura dos valores inerentes à Maçonaria»¹².

Quanto à Opus Dei¹³ cumpre mencionar a [entrevista](#) dada em 2012 por José Rafael Espírito Santo, Vigário Regional da Obra, que sobre um eventual secretismo em torno das pessoas que pertencem ao Opus Dei, «desmistificou o assunto e defendeu que os membros da Obra “devem assumir a sua condição”» acrescentando: «tenho a impressão de que todas as pessoas do Opus Dei assumem a sua condição, simplesmente não é uma coisa que exteriorizem».

O objeto do presente projeto de lei consta do [Programa Eleitoral do PAN](#), estando prevista na medida 1050 a consagração de «*forma expressa da possibilidade de os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos poderem, facultativamente, incluir na respetiva Declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, a menção à filiação em organizações de natureza maçónica ou em outras organizações de carácter similar, o que visa assegurar uma maior transparência junto dos cidadãos e dar um contributo para evitar que os titulares destes cargos sirvam outro tipo de interesses alheios ao interesse público*»¹⁴.

A terminar, mencionam-se os sítios da [Maçonaria](#) e do [Opus Dei](#), onde se pode encontrar diversa informação sobre as respetivas organizações.

¹² *Introdução à Maçonaria*, págs. 12 e 23.

¹³ Segundo [informação](#) disponível no sítio do Opus Dei esta é «uma instituição hierárquica da Igreja Católica, uma prelatura pessoal, que tem por finalidade contribuir para a missão evangelizadora da Igreja».

¹⁴ Programa Eleitoral do PAN, pág. 124.

II. Enquadramento parlamentar (DAC)

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados Atividade Parlamentar (AP) não foram encontradas iniciativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura foram apresentadas várias iniciativas legislativas conexas com esta matéria, visando alterar o Estatuto dos Deputados (Lei n.º 7/93, de 1 de março), o Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei n.º 64/93, de 26 de agosto) e o Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos (Lei n.º 4/83, de 2 de abril).

Essas iniciativas baixaram à [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#), tendo ficado conhecidas pela designação de “[Pacote da Transparência](#)”. Em sede de comissão eventual parte das mesmas deram origem a um “projeto de diploma (“[Anteprojet](#)o”) que visava regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório”, que veio a dar origem à [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#).

Na [XII Legislatura](#) também foram apresentadas iniciativas em sede de propostas de alteração ao regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos, mas não diziam respeito ao conteúdo das obrigações declarativas.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [CRP](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea

Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª (PAN)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

b) do artigo 156.º da CRP e b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por quatro Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a CPR ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 16 de dezembro de 2019. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a), em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a) a 19 de dezembro, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Determina a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações “discretas” em sede de obrigações declarativas (Primeira alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho)» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário ¹⁵, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

¹⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

De acordo com as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração»¹⁶.

Consultando o *Diário da República Eletrónico* verifica-se que a [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, não foi alterada até à data. Termos em que, em caso de aprovação, esta constituirá, efetivamente, a sua primeira alteração.

Sugere-se à Comissão que, em sede de especialidade, analise a possibilidade de alterar o título em conformidade com a norma sobre o objeto e as regras de ortografia vigentes para a redação dos meses do ano: «Determina a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações de carácter discreto em sede de obrigações declarativas, procedendo à primeira 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».

O título e o articulado encontram-se de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário: «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida».

O autor não promoveu a republicação, em anexo, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, nem se verificam quaisquer dos requisitos de republicação de diplomas alterados, previstos no artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da CRP, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no mês seguinte ao da sua publicação – devendo, no entanto, ser especificado que será no primeiro dia, ou no primeiro dia útil, do mesmo -, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

¹⁶ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.
Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª (PAN)

Pode ser ainda analisada pela Comissão a redação da norma transitória, por parecer não se tratar de uma verdadeira regra transitória, dado que dispõe algo que, salvo melhor opinião, decorre da norma de entrada em vigor.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha, França e Reino Unido.

ESPANHA

A [Ley 3/2015, de 30 de marzo](#) estabelece o regime jurídico aplicável a quem exerce altos cargos na administração do Estado. No [n.º 2 do seu artigo 1.º](#) elencam-se os altos cargos, que incluem, entre muitos outros, os membros do Governo, secretários de Estado, subsecretários e equiparados, secretários-gerais, diretores-gerais da Administração Geral do Estado e equiparados, Presidentes, Vice-Presidentes, Diretores-Gerais, Diretores Executivos e equiparados em entidades do sector público estatal, administrativo, fundacional ou empresarial, Presidente e vogais da Comissão Nacional de Mercado de Valores, da Comissão de Mercados de Telecomunicações, e outras.

Esta lei prevê o regime de incompatibilidades e conflitos de interesses, estatuidando, entre outras, a obrigação de os referidos titulares declarem as atividades que, por si ou por terceiros, tenham desempenhado durante os dois anos anteriores à tomada de posse como alto cargo e as que vão iniciar após a cessação de funções ([artigo 16.º](#)), bem como as últimas declarações anuais de imposto sobre o património e de IRS ([artigo 17.º](#)). A [Oficina de Conflictos de Intereses](#) é o órgão responsável pela manutenção e gestão dos registos de atividades e de bens e direitos patrimoniais dos titulares de altos cargos.

O [Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre](#), aprova o regulamento daquela lei definindo a forma das declarações previstas na lei, o seu conteúdo e os procedimentos para garantir o cumprimento dessas obrigações, e a [Orden TFP/2/2020, de 8 de enero](#) aprova os modelos das declarações.

Por outro lado, a [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), estabelece no seu título II o conjunto de princípios de boa governança que têm de ser observados pelos titulares de altos cargos no exercício de suas funções, visando designadamente aumentar e reforçar a transparência na atividade pública (ao abrigo do qual foi criado o [Portal da Transparência](#), na dependência do Ministério da Presidência, que concentra toda a informação neste âmbito¹⁷).

Relativamente aos Deputados e Senadores, relevam nesta matéria a [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General](#) (texto consolidado) - artigos 157-160), o [Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban normas en materia de registro de intereses](#) (alterado pelo [Acuerdo, de 19 de julio de 2011 para dar cumplimiento às alterações introduzidas no mesmo ano à lei eleitoral](#)), ao abrigo do qual Deputados e Senadores [têm de fazer declarações individuais das suas atividades e dos bens e rendimentos, de acordo com os modelos aprovados pelas mesas das duas Câmaras, em reunião conjunta \(disponíveis aqui\)](#), e o mais recente [Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 28 de febrero de 2019, por el que se aprueba el Código de Conducta de los Señores Diputados](#) (entre outras medidas, é criada a *Oficina de Conflicto de Intereses del Congreso de los Diputados* e uma nova «declaração de interesses económicos» a ser preenchida pelos Deputados; esta *Oficina* tem como objeto resolver dúvidas de interpretação do Código de Conduta e também funções de «comprovação da veracidade do conteúdo das declarações incluídas no registo de interesses»).

¹⁷ Incluindo ligações para as páginas da transparência de outros [órgãos](#) (incluindo a Casa Real, as duas câmaras do Parlamento e outros) e ao nível das [comunidades autónomas](#).

Nas normas e modelos acima referidos não se localizou referência idêntica à proposta na iniciativa em análise. O modelo de declaração de bens e rendimentos de Deputados e Senadores contém um campo aberto (intitulado «observações»), no qual o titular pode incluir outras referências que considere relevantes e não tenham enquadramento nos restantes.

FRANÇA

A [Loi organique n.º 2013-906](#) e a [Loi n.º 2013-907](#), ambas de 11 de outubro de 2013, relativas à transparência da vida pública, preveem a obrigação de declaração de património por parte de um largo número de titulares de cargos políticos e públicos, no início e no fim do mandato ou das funções. Esta obrigação abrange os eleitos (membros do Governo, Deputados ao Parlamento nacional e ao Parlamento Europeu, eleitos para os executivos locais) e outros titulares de cargos políticos ou públicos (membros dos gabinetes, membros de autoridades independentes, titulares de cargos cuja nomeação depende de decisão do Governo, bem como os presidentes e diretores-gerais de um certo número de sociedades, empresas, estabelecimentos e organismos relativamente aos quais o Estado exerce um controlo total ou parcial).

Para além de declararem o património, os titulares destes cargos devem proceder à declaração dos seus interesses. Para receber e controlar estas declarações, foi criada uma autoridade administrativa independente, a Alta Autoridade para a Transparência da Vida Pública ([La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#)). Os elementos que devem constar das declarações obrigatórias encontram-se listados no [artigo 4.º](#) da [Loi n.º 2013-907](#), de 11 de outubro de 2013 e explicitados no [guia](#) disponibilizado pela referida alta Autoridade, em cujo sítio na *Internet* podem também consultar-se as [declarações](#).

No caso dos Deputados e Senadores, prevêem-se algumas obrigações específicas, tendo os mesmos de declarar interesses e atividades, nos termos dos artigos [LO 135-1](#) e [LO 135-6](#) do *Code électoral*, que elencam os elementos a declarar. É o caso das «atividades profissionais ou de interesse geral, ainda que não remuneradas, que o deputado pretenda manter durante o exercício do seu mandato» (ponto II.11.º do

referido artigo [LO 135-1](#)), que depois serão analisadas pela Alta Autoridade (como se explicita no referido guia). Contudo, não se identificou qualquer evidência de que se vissem situações como as abrangidas pelo presente projeto de lei.

REINO UNIDO

Não se localizou no Reino Unido legislação semelhante à portuguesa que regule o exercício de altos cargos políticos/públicos. Há, contudo, vários códigos de conduta que se aplicam a diferentes categorias de titulares de cargos políticos/públicos (como membros do governo, deputados, assessores especiais e funcionários públicos seniores), os quais fornecem orientações para evitar situações de conflito de interesses, por exemplo examinando interesses pessoais no início, durante e após o mandato/funções. Esses códigos de conduta têm como base os «[7 princípios da vida pública](#)¹⁸», promovidos pela [Committee on Standards in Public Life](#) (órgão de consulta do Primeiro-Ministro em questões éticas relacionadas com toda a vida pública no Reino Unido).

De entre os referidos códigos de conduta, destacam-se:

- O [Ministerial Code](#), revisto em agosto de 2019, que deve ser cumprido pelos membros do governo (após a nomeação, os membros do governo têm de declarar todos os seus interesses financeiros, incluindo os do cônjuge ou unido de facto e familiares próximos que possam ser considerados como podendo dar azo a um conflito de interesses; cabe ao Primeiro-Ministro decidir se um membro do governo violou um desses princípios e que medidas disciplinares devem ser tomadas);
- O [Code of Conduct for Members of Parliament](#) (aqui disponível com o respetivo guia de preenchimento), que fixa, entre outras obrigações, a de registrar e declarar os interesses financeiros no registo de interesses, que fica disponível na *Internet* ([Register of Members' Financial Interests](#));

¹⁸ Também conhecidos por princípios de Nolan, tendo sido proclamados por Lord Nolan, em 1995, são: altruísmo; integridade; objetividade; prestação de contas; abertura; honestidade; liderança.

- O [Governance Code for Public Appointments](#), que define o processo e os princípios que devem seguir as nomeações ministeriais para um vasto número de cargos públicos (listados na [Public Appointments Order in Council](#));
- O [Code of Conduct for board members of public bodies](#), revisto em junho de 2019;

Não se localizaram nos referidos códigos previsões semelhantes à constante do projeto de lei em análise. Contudo, referem a necessidade de o titular do cargo declarar todos os interesses, financeiros ou não, que possam gerar conflito de interesses ou ser percecionados como podendo fazê-lo ou como podendo influenciar a sua ação.

Especificamente no tocante ao Parlamento, refira-se o [esclarecimento](#) constante do seu sítio na *Internet*: o Parlamento não dispõe de qualquer lista de membros que façam parte da Maçonaria, podendo os próprios, se quiserem, divulgar esse facto no referido registo de interesses, ou pode ser-lhes perguntado diretamente (sem que contudo estejam obrigados a responder). Na mais recente atualização do [documento](#) que compila os registos de interesses dos membros do Parlamento, datado de 5 de novembro de 2019, não se localizou qualquer referência à Maçonaria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias –**
Não foram feitas consultas.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género –**

A iniciativa apresenta uma valorização neutra em termos de [impacto de género](#), não prevendo uma afetação diferente entre homens e mulheres e permitindo uma participação igual entre estes e estas.

Linguagem não discriminatória –

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

I. Enquadramento bibliográfico - BIB

COROADO, Susana - **O grande lóbi : como se influenciam as decisões em Portugal**. Lisboa : Objectiva, 2017. ISBN 978-989-665-240-1. Cota: 04.31 – 185/2017

Resumo: «A decisão política é cada vez mais complexa e é de esperar que vários grupos de interesse procurem influenciar os decisores. Neste livro descobrimos quem influencia, e como, os políticos e altos funcionários do Estado português. Descrevem-se alguns exemplos de influência em políticas públicas e definem-se alguns conceitos que tentam esclarecer o leitor sobre a diferença entre lóbi e tráfico de influências».

COROADO, Susana - **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. Cota: 04.31 – 111/2016.

Também disponível na intranet da AR:<URL:
<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119701&img=14912&save=true>>

Resumo: Nesta obra, a autora foca o fenómeno do lóbi que em Portugal acaba frequentemente por estar relacionado com práticas não transparentes de influência na vida política, verificando-se, por vezes, uma grande permeabilidade dos partidos do arco do Governo face à pressão dos principais grupos económicos.

A autora também faz referência à ligação/filiação a associações “discretas”, por parte de políticos e outros detentores de altos cargos públicos, ao referir os «escândalos recentes [que] colocaram a nu o poder de “organizações discretas” como a Maçonaria ou a Opus Dei, cuja pertença também contribui para a criação de redes de influência. É

do domínio público que políticos, empresários, gestores de topo e altos quadros públicos, nomeadamente pertencentes aos serviços de informação ou ao Tribunal Constitucional, pertencem a estas organizações conhecidas por promoverem os laços de fraternidade e favoritismo entre os seus pares. Na realidade, tem sido afirmado que esta combinação de grupos profissionais, a par com juramentos de fraternidade e fidelidade a que estão sujeitos os membros, deram à maçonaria a reputação de exercer influência a nível político, económico e cultural. Alguns destes favores, como o uso dos serviços de informação portugueses para fins pessoais e de negócios, levaram a processos judiciais por alegações de corrupção e violação do segredo de Estado. Menos controversa na praça pública, a Opus Dei também é conhecida pela sua forte rede de influência, com muitos dos seus membros a ocuparem altos cargos em instituições políticas e, em especial, no setor bancário».

SILVA, Francisco Santos - “Eles são todos da maçonaria!” A maçonaria como poder político e social em Portugal [Em linha]. **Revista História**. Goiania V. 22, nº 1 (jan./abr. 2017), p. 56–70. [Consult. 20 dez. 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129477&img=14909&save=true>>

Resumo: «A maçonaria em Portugal tem uma história longa, aparecendo pouco depois da sua fundação no formato moderno em Inglaterra no séc. XVIII. Esta história, pelo menos a partir do final do séc. XIX, é também uma história profundamente entrecruzada com a política de Portugal. A maçonaria foi determinante na implantação da República, na resistência ao regime fascista e nos governos após a restauração da democracia em 1974. No entanto, o papel atual da maçonaria na política portuguesa é muito pouco claro, não porque não esteja presente, mas porque a cobertura mediática dos assuntos relacionados com a maçonaria mistura acontecimentos reais, com teorias da conspiração, ideias fantasiosas e uma geral falta de conhecimento sobre a prática e ideias maçónicas. Este artigo procura dar uma breve visão do impacto político da maçonaria na história de Portugal e também examinar como esta influência política é representada hoje em Portugal».

VENTURA, António – **Chefes de governo maçons : Portugal (1835-2016)**. Lisboa : Veja, 2016. Cota: 04.36 – 202/2017

Resumo: «A maçonaria exerceu uma influência marcante na vida do nosso país, desde a sua implantação, no século XVIII». A ela pertencem pessoas das mais variadas profissões e também políticos de diversas orientações. De facto, nos últimos trezentos anos muitos governantes tinham ligações à maçonaria. A presente obra incide sobre os chefes de governo maçons, desde 1834. Contém as biografias genéricas de cada um deles, dando especial enfoque à vertente maçónica, acompanhadas de documentos comprovativos dessa filiação.

VILELA, António José – **Segredos da maçonaria portuguesa**. Lisboa : A Esfera dos Livros, 2013. ISBN 978-989-626-446-8. Cota: 28.31 – 79/2013

Resumo: «Em Segredos da Maçonaria Portuguesa conta-se as histórias dos pedidos de favores maçónicos a Paulo Portas e os convites do GOL e da GLLP/GLRP a Pedro Passos Coelho e António José Seguro. Mas também a revolta maçónica contra o gestor António Mexia, a iniciação de Isaltino Morais (...). Nesta investigação inédita, o jornalista António José Vilela, que há mais de dez anos investiga este tema, desvenda por completo os segredos das duas maiores correntes maçónicas portuguesas, o Grande Oriente Lusitano (GOL) e a Grande Loja Legal de Portugal/Grande Loja Regular de Portugal (GLLP/GLRP), o seu poder e a sua influência na sociedade e no mundo da política nacional. (...) Conhecemos ainda o vasto património da maçonaria, quem são os maçons eleitos para o Parlamento do GOL, o que dizem as atas confidenciais das sessões, onde, entre outros assuntos, já se votou a criação de serviços de “intelligence” e as ligações do espião Jorge Silva Carvalho aos altos graus da maçonaria e ao ministro Miguel Relvas. Hoje, há maçons em todos os distritos de Portugal. E quando um novo membro é recrutado para o GOL, os irmãos exigem-lhe que identifique por escrito quais são os seus inimigos (...).»

ANEXO

Lei n.º 52/2019, de 31 de julho	Projeto de Lei n.º 169/XIV/1.ª (PAN)
<p style="text-align: center;">Artigo 13.º</p> <p>Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos</p> <p>1 — Os titulares de cargos políticos e equiparados e os titulares de altos cargos públicos referidos nos artigos 2.º e 3.º, bem como os referidos no artigo 4.º apresentam por via eletrónica junto da entidade legalmente competente a definir nos termos do artigo 20.º, no prazo de 60 dias contado a partir da data de início do exercício das respetivas funções, declaração dos seus rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, adiante designada por declaração única, de acordo com o modelo constante do anexo da presente lei, que dela faz parte integrante.</p> <p>2 — Da declaração referida no número anterior devem constar:</p> <p>a) A indicação total dos rendimentos brutos, com indicação da sua fonte, constantes da última declaração apresentada para efeitos da liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, ou que da mesma, quando dispensada, devessem constar e, quando for o caso, subsequente desagregação por categoria de rendimento;</p> <p>b) A descrição dos elementos do seu ativo patrimonial, de que sejam titulares ou cotitulares, nomeadamente através de herança indivisa, bem como dos elementos patrimoniais de que seja possuidor, detentor, gestor, comodatário ou arrendatário, por si ou por interposta pessoa coletiva ou singular, existentes no País ou no estrangeiro, ordenados por grandes rubricas, designadamente do património imobiliário, de quotas, ações ou outras partes sociais do capital de sociedades civis ou comerciais, de direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, bem como de carteiras de títulos, contas bancárias a prazo, aplicações financeiras equivalentes e desde que superior a 50 salários mínimos, contas bancárias à ordem e direitos de crédito;</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 13.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 - [...].</p> <p>2 - [...].</p>

<p>c) A descrição do seu passivo, designadamente em relação ao Estado ou quaisquer pessoas singulares ou coletivas, nomeadamente a instituições de crédito e a quaisquer empresas, públicas ou privadas, no País ou no estrangeiro;</p> <p>d) A menção de cargos sociais que exerçam ou tenham exercido nos três anos que precederam a declaração, no País ou no estrangeiro, em empresas, fundações ou associações.</p> <p>3 — A declaração referida também deve incluir os atos e atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, designadamente:</p> <p>a) A inscrição de atividades exercidas, independentemente da sua forma ou regime, designadamente:</p> <p>i) Indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações, exercidas nos últimos três anos;</p> <p>ii) Indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações, a exercer cumulativamente com o mandato;</p> <p>b) A inscrição de interesses financeiros relevantes, que compreende a identificação dos atos que geram, direta ou indiretamente, pagamentos, designadamente:</p> <p>i) Pessoas coletivas públicas e privadas a quem foram prestados os serviços;</p> <p>ii) Participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros organismos colegiais, quando previstos na lei ou no exercício de fiscalização e controlo de dinheiros públicos;</p> <p>iii) Sociedades em cujo capital participe por si ou pelo cônjuge não separado de pessoas e bens ou por pessoa com quem viva em união de facto;</p> <p>iv) Subsídios ou apoios financeiros recebidos por si, pelo cônjuge não separado de pessoas e bens ou por pessoa com quem viva em união de facto ou por sociedade em cujo capital participem;</p> <p>v) Realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza;</p> <p>c) A inscrição de outros interesses relevantes, que deve mencionar, designadamente, os seguintes factos:</p> <p>i) Participação em comissões ou grupos de trabalho pela qual auferiram remuneração;</p> <p>ii) Participação em entidades sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos;</p>	<p>3 - [...].</p>
--	-------------------

<p>iii) Participação em associações profissionais ou representativas de interesses.</p> <p>4 — Todos os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos estão obrigados a preencher a totalidade dos campos da declaração única referidos nos números anteriores, constante do anexo da presente lei, com exceção dos equiparados a titulares de cargos políticos e equiparados a altos cargos públicos, que não são obrigados a preencher o campo relativo ao registo de interesses.</p> <p>5 — Os serviços administrativos das entidades em que se integrem os titulares de cargos a que se aplica a presente lei comunicam à entidade responsável pela análise e fiscalização das declarações apresentadas a data do início e da cessação das correspondentes funções.</p>	<p>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.</p> <p>5 – (anterior n.º 4).</p> <p>6 – (anterior n.º 5).</p>
---	--