

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

CTED

N.º Único 650423

Entrada/saída n.º 35

Data 06 / 02 / 2020

PARECER

As razões invocadas pelo PAN para a alteração das obrigações declarativas sobre filiação associativa em sede de Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, prevista na Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, é justificável.

A filiação ou ligação a organizações, fundações, consultoras, sociedades de advogados, ONGs, associações (sociais, assistenciais, educacionais, ambientais, cívicas, culturais, desportivas, filantrópicas, profissionais) é susceptível de gerar situações conflito de interesses, aparente, potencial ou real e servir de mecanismo para o exercício de influências indevidas sobre os intervenientes e processos decisórios, legislativos, regulatórios e de fiscalização/inquérito, para benefício próprio ou de terceiros.

Tanto o revogado Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, como o Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, em vigor, (1) rejeitam quaisquer actos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses, porém (2) não são taxativos quanto à obrigação declarativa de filiações institucionais, (3) relegando o registo desse tipo de situações para um campo aberto e de preenchimento facultativo (“outras situações”) no modelo de declaração.

Não é do conhecimento público, a existência de qualquer relatório de avaliação sobre as práticas declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, que nos permita aferir quão frequente e detalhado foi o registo de filiações institucionais no campo “outras situações”. O trabalho de campo desenvolvido por investigadores e organizações da sociedade civil, sugerem que esse tipo de obrigação declarativa, não taxativa e de preenchimento facultativo, é um convite à indiferença do declarante e pode resultar numa total opacidade em relação a pertenças institucionais susceptíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou integridade da sua conduta.

Embora no actual Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, exista uma força normativa maior do dever dos deputados declararem situações que possam minar a sua independência, transparência das suas actividades e prossecução do interesse público, a declaração de filiações institucionais permaneceu, na prática, desvalorizada. É verdade que o art. 2º do Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da república refere que serão “observados os princípios gerais de conduta de liberdade, independência, prossecução do interesse público, transparência e responsabilidade política” e que o art. 13º.3.i) da nova Lei 52/2019 refere que deverão ser indicadas as “actividades [...] em associações, exercidas nos últimos três anos”, mas essa menção obrigatória só se aplica se forem “suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos”, o que não é propriamente o caso em relação à filiação numa associação ou agremiação recreativa, cultural ou filantrópica.

A obrigação declarativa de filiações institucionais susceptíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou integridade dos detentores de um cargo de autoridade delegada, já existe para os membros do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa e da Entidade

Fiscalizadora do Segredo de Estado. A Lei n.º 30/84, Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, refere no art.8º-A.1 (Registo de interesses), 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 com os seguintes elementos: [...] c) Filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa".

Em síntese, existem motivos suficientes, em Portugal e noutras democracias europeias, para ponderar este tipo de escrutínio, visto que têm vindo a público vários escândalos de corrupção e tráfico de influências associados à pertença a organizações "discretas", como a Maçonaria ou a Opus Dei. Numa lógica preventiva, a transparência sobre este tipo de filiação institucional é justificável e tem sido amplamente defendida. Porém, o risco de potencial conflito de interesses ou de perda de isenção ou integridade do detentor de cargo de autoridade delegada, também pode resultar da pertença a outras entidades influentes na sociedade que não são necessariamente "discretas" no tipo de actividades que desenvolvem, mas na forma selectiva da sua composição social ou até no modo de financiamento e/ou funcionamento.

Nesse sentido, a formulação dada pelo art.8º-A.1 da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, que prevê o registo da "Filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa", apresenta-se como mais atendível e oportuna. Aliás, o próprio PAN deixa em aberto essa possibilidade, ao referir, no preâmbulo do Projecto de Lei, 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" (destaque do autor do parecer).

As leis de transparência na vida pública ("*sunshine laws*"), nas quais se inscreve a Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, tornaram-se numa medida padronizada dos sistemas de integridade dos Estados-Membros da União Europeia. A eficácia deste tipo de instrumento de regulação ética não reside primariamente na tipificação dos itens de informação a declarar ou na severidade das sanções a aplicar, mas na verificação e validação da informação coligida susceptível de identificar riscos de integridade. A abrangência e consistência do articulado de obrigações declarativas é importante, mas ainda mais importante pensar como será efectivado o controlo das mesmas: como será efectuada a gestão diária desta informação e a verificação de conteúdos pela entidade responsável pela análise e fiscalização das declarações; qual o nível de interoperabilidade entre as diferentes bases de dados que permitem o cruzamento de informação e respectiva validação de conteúdos; como serão tratados e publicitados os conteúdos das declarações e qual o modo de acesso à informação; quais as competências, recursos e modo de actuação da entidade fiscalizadora; que tipo de colaboração e de prestação de informação de entidades terceiras será assegurada; em que moldes poderá o Ministério Público investigar eventuais omissões ou incumprimentos das obrigações declarativas reportadas pela entidade de fiscalização; são algumas das questões que precisam de ser clarificadas e operacionalizadas.

Tudo isto é fundamental para que este tipo de instrumento não se torne num mérito depósito de informação e numa "fiscalização-carimbo", sem qualquer impacto significativo no reforço da transparência e dos níveis de confiança dos cidadãos nos detentores de cargo de poder.

No meu entender, a proposta do PAN merece ser objecto de reflexão e discussão política, mas defendo uma formulação mais abrangente e taxativa desta obrigação declarativa, extensível a outras sociedades, fundações e associações, de fins múltiplos ou específicos, cuja pertença institucional possa gerar dúvidas sobre a isenção ou integridade dos declarantes.

Com os melhores cumprimentos,



Luís de Sousa, PhD
Investigador ICS-UL