



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

Projeto de Lei n.º 253/XIV/1.ª (PS) - Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses

PARECER

A temática da “*transparência*” tem preocupado, reiteradamente, o legislador português de modo especial após a implementação do regime democrático, fazendo-o de forma persistente e apaixonada, sempre na perspetiva de reforçar e honorabilizar a qualidade da Democracia em Portugal.

Desde logo, manifestações dessa preocupação são as várias iniciativas legislativas promovidas pela Assembleia da República, sob proposta dos vários Partidos com assento parlamentar.

Corolário do Princípio da Transparência que os vários diplomas universais consagraram, a Transparência é, verdadeiramente, uma preocupação universal.

Designadamente e desde logo, poderemos citar:

- Em primeiro lugar, a “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, proclamada em 07.12.2020, de que falaremos mais adiante.

- Em segundo lugar, a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, firmada em 2003.

Diz-se no Artº 10º – Informação pública – da Convenção:

«Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no que respeita à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder».

Todavia;

A sua integração nos ordenamentos jurídicos tem admitido diversas interpretações que colocam problemas quanto ao seu conteúdo e aos seus limites.



A concretização aplicativa deste princípio tem como objetivo evitar atividades sombrias e atitudes desviantes face à lei, o que pode considerar-se um denominador comum a todas elas, em todos os lugares e no seio de todas as sociedades.

Porém,

O princípio da transparência, relativamente novo no âmbito do exercício de direito administrativo, não pode ser perspetivado de forma isolada.

Só articulado com outros princípios de igual força e valor, tais como o princípio da imparcialidade e da legalidade, produz seus verdadeiros e visados efeitos.

Parte da doutrina tradicional insiste em estudar o princípio da transparência, de forma articulada com um amplo leque de princípios jurídicos, que, no seu conjunto, dão forma ao dever da Administração Pública garantir a plena transparência dos procedimentos das entidades públicas, personificação visível do Estado de Direito Democrático.

Atuar com transparência contribui para a objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, projetando para o exterior um sentimento de confiança.

A transparência tem, *per se*, uma dupla função quanto à imparcialidade da Administração Pública, pois além de garantir o igual tratamento dos cidadãos, garante aos particulares a confiança nessa imparcialidade.

Como valor subjacente, a transparência está, também, intrinsecamente relacionada com o Princípio da Legalidade.

Por isso,

Pode afirmar-se que a transparência e a legalidade são duas faces da mesma moeda, não podendo a primeira dissociar-se da segunda pois numa verdadeira relação simbiótica, desempenham um papel operativo crucial nos processos de decisão política, afirmando-se como pilares de democracia e suporte na sustentação jurídico-política das medidas a tomar pelo sistema político na sua governança.

Disso consciente, através das suas Instituições democráticas, o Estado Português, tem vindo, sucessivamente, a percorrer o seu caminho.

Especialmente para esse efeito e sob proposta da Bancada do Partido Socialista, foi criada a “Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas”, que a Resolução da Assembleia da República nº 315/XIII/1ª legitimou, conferindo-lhe atribuições e competências para desenvolver todas as iniciativas votadas à conceção e acolhimento das regras de transparência no que respeita à atuação dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos - titulares de órgãos de soberania,



magistrados, altos ou médios dirigentes da Administração Pública, entidades administrativas independentes e gestores públicos.

No Exercício das suas funções, muitas foram as atividades desenvolvidas pela Comissão Eventual e de tal forma reconhecidas que o prazo da sua vigência foi sucessivamente alargado e prorrogado.

O Preâmbulo do diploma em análise refere-o alargadamente, dizendo:

«...a Comissão logrou empreender uma reforma abrangente do regime jurídico aplicável ao exercício de funções públicas, que consolidou num único diploma, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, rever o Estatuto dos Deputados à Assembleia da República, através da Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, e aprovar um Código de Conduta para os Deputados à Assembleia da República, através da Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro.»

Em conexão com a matéria em causa, foram, ainda, desenvolvidas iniciativas legiferantes para fixação das regras destinadas ao ordenamento dos termos que devem regular a atividade de lobbying.

Pode ler-se no citado Preâmbulo:

«Neste contexto, também a atividade de representação de interesses foi merecedora da atenção da Comissão, que se debruçou sobre três iniciativas legislativas (os Projetos de Lei n.º 225/XIII, do CDS, n.º 734/XIII e n.º 735/XIII, do PS e n.º 1053/XIII, de alguns Deputados do PSD) que visavam introduzir na ordem jurídica nacional uma realidade que tem vindo a marcar a evolução dos sistemas políticos contemporâneos, procurando oferecer maior transparência ao relacionamento entre os decisores políticos e aqueles que, junto destes, procuram influenciar direta ou indiretamente a elaboração ou a execução das políticas públicas e de atos legislativos e regulamentares, bem como os demais processos decisórios das instituições públicas.»

As propostas dos Partidos Políticos acima citados, umas mais exigentes, outras mais contidas, umas mais abrangentes outras menos expansivas, foram, ao tempo, devidamente apreciadas pela ANAFRE que emitiu parecer.

A diversidade das opiniões verificada nas manifestações daqueles Partidos reside, essencialmente, ao nível das limitações que tangem os direitos individuais (ou coletivos) a que as entidades e seus representantes se arrogam.

A efetivação do princípio da transparência pode pressupor ou implicar algumas medidas que, para alguma doutrina, são de duvidosa conformidade jurídico-constitucional.

Enunciaremos alguns a que ficam sujeitos os titulares de cargos públicos:

- A sujeição à condição de prévia renúncia ao sigilo bancário, fiscal, nas comunicações e outros;



- A justificação de ofertas recebidas ou, mesmo, a proibição de recebimento de ofertas acima de certo valor;
- A possível admissão de videovigilância no ambiente de trabalho ou até no domicílio;
- A titularidade de certos cargos, a proibição de uso de residências e de veículos oficiais, para permitir o controlo da movimentação e dos relacionamentos desses agentes;
- O cumprimento de períodos mais ou menos longos de interdição de funções públicas e privadas após a cessação da titularidade de um cargo público.

Aparentemente, algumas destas medidas poderiam significar limitação do direito à reserva da intimidade da vida privada.

Impõe-se, por isso, uma ponderação entre a legítima restrição dos direitos atingidos e a prossecução do interesse público com a ressalva de que o núcleo essencial dos primeiros não seja tangido.

Deve, igualmente, assegurar-se que a transparência não exceda o necessário para a garantia do cumprimento do interesse público que lhe está subjacente, designadamente, quando se trate de limitar a aplicação do princípio da transparência por respeito aos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial dos seus titulares.

Não poderemos passar adiante sem recordar e recomendar a leitura do Artº 41º, nº 2 b) da “*Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*”, que foi proclamada a 7 de dezembro de 2000, na sequência de um processo de redação e de negociação de cujo envolvimento português nos devemos orgulhar.

Reafirmada na última presidência portuguesa do Conselho da União Europeia em 2007, a 1 de dezembro de 2009, a Carta dos Direitos Fundamentais tornou-se juridicamente vinculativa, exatamente a partir do Tratado de Lisboa.

Nele se prescreve:

«O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial.»

Uma das últimas iniciativas legislativas que logrou consagração, foi a configuração jurídica do Estatuto da Entidade para a Transparência.

Em 04.06.2019, a pedido da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas – CERTEFP - no âmbito dos trabalhos respeitantes à sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, ínsitas na legislação aplicável a diversos cargos públicos, a ANAFRE



também emitiu Parecer sobre a temática da transparência, mormente, sobre a criação de uma Entidade para a Transparência da representação de interesses.

A aludida matéria jurídica ficou consubstanciada no Anexo à Lei Orgânica nº 4/2019 de 13 de setembro, que define o Estatuto da Entidade para a Transparência.

Posteriormente, em 07.06.2019, foi aprovado, na Assembleia da República, o Decreto-Lei 311/XIII que visava sistematizar as medidas jurídicas e políticas a aplicar aos titulares de cargos públicos e *«introduzir na ordem jurídica nacional uma realidade que tem vindo a marcar a evolução dos sistemas políticos contemporâneos, procurando oferecer maior transparência ao relacionamento entre os decisores políticos e aqueles que, junto destes, procuram influenciar direta ou indiretamente a elaboração ou a execução das políticas públicas e de atos legislativos e regulamentares, bem como os demais processos decisórios das instituições públicas.»* - **in Preâmbulo do Projeto de Lei em apreço.**

Porém,

O Chefe de Estado vetou o diploma concebido para regular a atividade de lóbi em Portugal, devolvendo ao Parlamento a lei que regula tal atividade e apontando-lhe três lacunas essenciais.

- *«A não exigência de identificação de todos os interesses representados, mas apenas dos principais;*
- *A omissão de declaração dos proventos obtidos por cada entidade no desenvolvimento a atividade de representação de interesses;*
- *A não integração no âmbito do Decreto da Presidência da República, e respetivos Casas Civil e Militar e gabinete do Presidente, nem dos Representantes da República.»*

Em particular, foi relevante o facto de ***"não prever a sua aplicação ao Presidente da República"***.

Se não fosse uma atitude de grande verticalidade, coragem e, ela própria, imparcial, esta tomada de posição seria, no mínimo, enternecedora.

O decreto vetado por Marcelo Rebelo de Sousa pretendia, então, ***«aprovar as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e proceder à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República»***.

Por esta razão, somos colocados perante um novo Projeto de Lei que, recuperando, no essencial, o texto da proposta anterior, lhe incorpora as alterações propostas por Sua Excelência o Senhor Presidente da República a quem incumbe proceder à sua promulgação.



Salvaguardando as suas principais definições, conservando o espírito de que estava imbuído, o Projeto agora reconstruído mantém o lastro conceitual original, acautelando a essencialidade das suas ideias:

- Construir um modelo em linha com as soluções das instituições europeias que têm defendido o aprofundamento das obrigações de registo de entidades;
- O reforço de publicidade e de regras de conduta das entidades que realizam a atividade de representação de interesses, através de um modelo de adesão voluntária para uma obrigatoriedade de acesso a instalações;
- A possibilidade de marcação de audiências com as próprias instituições.
- A introdução de um quadro jurídico regulador do registo das entidades que se dedicam à representação de interesses, que reconheçam a realidade política e constitucional portuguesa, onde estão previstos mecanismos de concertação social e de participação de entidades privadas na construção de políticas públicas;
- A participação de inúmeras entidades nos processos de elaboração de leis e regulamentos.

Neste sentido, também este desígnio do Presidente da República – registo obrigatório das entidades que pretendem desenvolver atividades de representação de interesses - será consumado antes de lhes ser concedida audiência ou para que possam participar em audições por si próprias promovidas.

Tais entidades públicas ficam obrigadas a proceder à criação de um registo de transparência público e gratuito ou, se preferirem, poderão utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses criado e gerido pela Assembleia da República.

Complementarmente, as entidades públicas devem depois divulgar através da respetiva página eletrónica, com periodicidade pelo menos trimestral, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, nos termos a definir em ato próprio de cada entidade.

Tendo em conta as observações da mensagem do Presidente da República, aquando da rejeição e devolução sem promulgação do Decreto n.º 311/XIII, a Lei constituenda, ganha maior alcance na sua aplicação – **Artº 3º** - sendo alargada à Presidência da República, às Casas Civil e Militar, ao gabinete do Presidente, bem como aos Representantes da República para as Regiões Autónomas, juntando-se à Assembleia da República, Governo, Órgãos do Governo das Regiões Autónomas, Órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, Órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica.

Atendendo, ainda, à referida mensagem presidencial, o presente projeto de lei clarifica também o alcance do que deve ser objeto de registo – **Artº 5º** - sobre cada entidade que



pretenda desenvolver atividade de representação de interesses, exarando todo o *modus faciendi* a seguir.

Às entidades registadas estão garantidos os direitos legais e constitucionais – **Artº 6º** - designadamente, o direito a contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação legítima de interesses, acesso aos edifícios públicos, em condições de igualdade com os demais cidadãos e entidades, devendo existir publicidade e informação disponível sobre as consultas públicas em curso, de natureza legislativa ou regulamentar, solicitar a atualização dos dados constantes do registo, podendo reclamar e apresentar queixas sobre o funcionamento do registo e seus utilizadores.

A existência de direitos pressupõe, corresponsivamente, a existência de deveres.

O presente diploma enuncia-os no seu **Artº 7º**.

Este quadro de deveres aprofunda a transparência.

Regula as boas práticas no contacto com as instituições públicas junto das quais se vai exercer a representação dos interesses que se logra prosseguir.

Para a violação dos deveres, estão previstas sanções – **Artº 9º** - designadamente:

- A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo (para entidades que não são de inscrição oficiosa);
- A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação.

São também estabelecidas medidas destinadas a assegurar a integridade do sistema e dos vários protagonistas do processo – **Artº 10º** - os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos que não podem, num período de três anos, exercer qualquer representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foram titulares.

Determina-se ainda que as entidades públicas a abranger pela lei deverão adotar códigos de conduta.

Artº 12º - «As entidades públicas abrangidas pela presente lei adotam códigos de conduta próprio ou aprovam disposições especificamente aplicáveis à matéria da representação de interesses nos códigos de conduta em vigor ou aplicáveis a outras matérias, quando se afigure necessário para a densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos ou para definição de meios de acompanhamento da pegada legislativa.»



✚ Acresce dizer que, pelo facto de estarmos perante uma iniciativa legislativa inédita, a divulgação das medidas que preconiza e se impõem a atividade da administração pública e à atuação dos representantes de interesses legítimos da sociedade civil, torna-se imperiosa.

Por isso,

As entidades públicas, a quem a lei se aplica, deverão publicar anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações e as dificuldades encontradas na sua aplicação e na dos códigos de conduta.

Deve, ainda, proceder a consultas regulares com os representantes de interesses legítimos, as associações profissionais, as instituições do ensino superior, e outras entidades relevantes, para a melhoria do funcionamento dos registos.

Desse modo, sairão cumpridas as exigências de publicitação, informação, divulgação que potenciam o princípio de transparência na representação de interesses.

Como anteriormente afirmado,

Entende a ANAFRE que:

- **A regulação desta atividade não sendo solução para todos os males do sistema político, permite a clarificação do que é lícito e ilícito; uma atenuação dos riscos de influência indevida ou desproporcional de certos interesses; um incentivo ao aumento dos níveis de participação na decisão pública reduzindo, assim, o peso dos interesses mais poderosos.**
- **Um aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos é um contributo significativo para o aumento da confiança dos cidadãos na política e na democracia.**
- **A transparência e a integridade são valores indeclináveis e fundamentais para a bondade das decisões políticas no exercício das funções públicas.**
- **Em alternativa e complementaridade à tradicional solução do registo de lobistas, publicar as reuniões que acontecem com os Membros do Governo, os Deputados e todos os detentores de altos cargos públicos, é sinal de Transparência.**
- **Nas suas relações com representantes de interesses deve implementar-se um instrumento de pegada legislativa que permita identificar as diferentes contribuições que serviram de base a determinados diplomas legislativos.**



- A transparência e a probidade das decisões públicas são elementos-chave para o reforço e a confiança na DEMOCRACIA.

A FINAL:

Entende a ANAFRE que o Projeto de Lei acabado de analisar reúne as condições essenciais para ser sujeito a aprovação e posterior promulgação em sedes próprias.

Lisboa, 26 de maio de 2020

