

Parecer

1. Por mensagem de correio eletrónico, datada de 20 de junho de 2024, a Excelentíssima Senhora Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, Deputada Ofélia Ramos, solicitou a emissão, no prazo de 15 dias corridos, do nosso Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1ª (PAN) – *“Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março”*.
2. Em síntese, as alterações que o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª (doravante, Projeto) propõe e que acarretam alterações ao funcionamento da Entidade para a Transparência (doravante, EpT), são as seguintes:
 - a) A criação de um Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies (doravante, Registo), gerido pela EpT, a qual controlará, igualmente, o cumprimento das disposições legais aplicáveis;
 - b) Em concreto, de acordo com o Projeto, as entidades que pretendam exercer, por si ou em representação de terceiros, a atividade de representação de grupos de interesses ou de lobbies junto das entidades públicas abrangidas pela presente lei, devem obrigatoriamente inscrever-se no Registo no portal na Internet da EpT, aceitando que as informações que prestarem nessa sede passem a ser de domínio público (v. artigo 4.º, n.º 2);
 - c) Por outro lado, as entidades públicas reportam mensalmente à EpT as interações com entidades inscritas no Registo, ocorridas no decurso do mês precedente, através da entrega de um formulário preenchido (Anexo I do Projeto). Tais interações devem

ser publicadas na página na Internet da respetiva entidade pública e na página de Internet da EpT (v. artigo 4.º, n.ºs 7 e 9);

- d) A introdução de um quadro sancionatório específico, que envolve a aplicação de sanções, por parte da EpT, na hipótese de serem violados os deveres enunciados no Projeto. As referidas sanções podem envolver, por exemplo, a suspensão de uma entidade do registo da possibilidade de estabelecer contactos institucionais, por um período de 6 meses a 2 anos ou, mesmo, a impossibilidade de candidatura em procedimento de contratação pública, pelo período de 1 a 3 anos [v. artigo 11.º, n.º 1, alíneas *a)* e *d)*];
- e) As decisões nas quais se materializa a aplicação das sanções referidas no ponto anterior são publicadas no Registo constante da página na Internet da EpT, sem prejuízo da possibilidade de recurso para o Tribunal Constitucional (v. artigo 11.º, n.º 2);
- f) A EpT, após consulta das entidades públicas e de associações da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de transparência, elabora e publica anualmente um relatório sobre o Registo, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, as dificuldades encontradas na sua aplicação e sugestões para a sua melhoria no futuro (v. artigo 13.º, n.º 2);
- g) A EpT deve ainda proceder a consultas regulares com os representantes de grupos de interesses ou *lobbies*, associações da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de transparência, as associações profissionais, as instituições do ensino superior e outras entidades relevantes, para a melhoria do funcionamento dos registos, tendo em conta um objetivo de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses (v. artigo 13.º, n.º 4);

- h) Propõe-se, nesta sequência, uma alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que aprovou o Estatuto da EpT, em concreto, do seu artigo 8.º, o qual passa a incluir uma alínea j). Pelo que uma das competências da EpT passará a ser, também, a de *“organizar e gerir o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies, bem como instruir e decidir sobre os processos inerentes à violação dos deveres aplicáveis às entidades registadas e exercer as demais competências que lhe são atribuídas por lei”*;
- i) Também o artigo 11.º-A da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), passa a atribuir ao Tribunal Constitucional a decisão *“sobre os recursos de decisões da Entidade para a Transparência previstas na Lei que estabelece as regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação de grupos de interesses”* (v. alínea d)].
3. O Projeto em análise visa disciplinar a atividade de *lobbying* ou de representação de interesses, para assim se contribuir para a garantia da transparência destas atividades e da integridade da conduta dos envolvidos – sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de grupos de interesses ou de *lobbies*. Trata-se de um propósito que merece a nossa concordância absoluta.
4. Todavia, somos do entendimento que existem vários aspetos que merecem uma reflexão mais detida.
- 4.1. O Projeto visa a criação do Registo, gerido pela EpT, à qual cumprirá, igualmente, controlar o cumprimento das disposições legais aplicáveis.

Foi, nesta sequência, proposta a alteração da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que aprovou o Estatuto da EpT, definindo-se como atribuição da EpT a organização e gestão do Registo, bem como instrução e decisão sobre os processos inerentes à violação dos deveres aplicáveis às entidades registadas e exercer as demais competências que lhe são atribuídas por lei (v. alínea j), do n.º 1, do artigo 8.º).

A este respeito, cumpre, no entanto, referir que, a alterar-se a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, tal alteração não se deverá ficar, apenas, pelo artigo 8.º do Estatuto da EpT: por exemplo, se no artigo 2.º do Estatuto da EpT se estabelece que a EpT é um órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única, consideramos que, em face das mudanças previstas no Projeto no que concerne às atribuições da EpT, o referido artigo 2.º deverá espelhar essas mesmas mudanças. Com efeito, nesses moldes, o papel da EpT passará a abranger algo mais do que a apreciação e a fiscalização da declaração única.

É, assim, nosso entendimento o de que deverá ser levada a cabo uma análise detalhada da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, de forma a garantir que as suas disposições ficam em harmonia com as normas do Projeto – para além da necessária coerência que deve ser assegurada entre as normas da própria da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro.

Em segundo lugar, devemos convocar o disposto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a qual regulamenta o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos – diploma esse que não mereceu, da parte do Projeto, qualquer alteração.

Ora, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, esta visa regular o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.

Os referidos titulares devem entregar uma declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos (doravante, declaração única) (v. artigo 13.º, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho).

A partir do momento em que a Plataforma Eletrónica da EpT entrou em funcionamento, a referida declaração passou a ser entregue por essa via – antes, essa entrega era efetuada em suporte de papel, junto do Tribunal Constitucional (v. artigo 25.º, n.º 1).

E tem vindo a ser entendimento da jurisprudência e da doutrina que a obrigação declarativa, estabelecida pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho – e, antes, pela Lei n.º 9/90, de 1 de março, pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, pela Lei n.º 4/83, de 2 de abril, e pelo Decreto Regulamentar 1/2000, de 9 de março –, existe em resultado do dever geral de transparência quanto a formas de condução da vida pessoal que recai sobre titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, dever esse ao qual não estarão sujeitos aqueles que não detenham quaisquer poderes de decisão pública¹.

Entende-se ainda que o regime associado à declaração única visa garantir a confiança do cidadão no Estado de Direito Democrático, assim se reforçando a qualidade da democracia e do funcionamento das instituições democráticas. Ao mesmo tempo, é dignificado o exercício de cargos ou funções que, pela sua relevância social, merecem tal desiderato².

Ora, o objeto de atuação primordial da EpT consiste na análise e fiscalização da declaração única, traduzindo a EpT, nesta medida, “*uma manifestação do imperativo da eticização do agere dos poderes públicos, considerando que à transparência se associam, em regra, as dimensões de isenção, objetividade e imparcialidade*”³.

¹ V., por exemplo, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 377/2015.

² V. José Gonçalves FERREIRA, *Comentário ao Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos*, Coimbra, 2022, pp. 12-13.

³ V. Ana Raquel MONIZ, “Integridade e Inovação no Exercício de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos: O Caso da Entidade para a Transparência no Ordenamento Português”, in RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Retos y Perspectivas de la Función Pública del Futuro: Una Revisión en Europa y Iberoamérica*, Madrid, 2023, p. 326.

Da conjugação das normas mencionadas, verificamos que a EpT gravita em torno de dois vetores essenciais: declaração única e titulares da obrigação declarativa. A missão da EpT é, pois, a de fiscalizar e analisar a declaração única apresentada e, nessa sequência, a de interagir com os respetivos titulares.

E o Projeto em análise tem subjacente a intenção de alargar o âmbito de atuação da EpT. Para além de analisar e fiscalizar a declaração única, bem como de atuar junto dos respetivos declarantes sempre que necessário, o Projeto visa atribuir à EpT a responsabilidade de controlar o Registo, nos termos já descritos.

A este respeito, importa ter alguns aspetos em consideração.

Em primeiro lugar, o Projeto tem na sua génese a transmutação da EpT em algo para o qual não foi originalmente concebida. Com efeito, a evolução legislativa já exposta demonstrou que o legislador criou a EpT, exclusivamente, com referência à obrigação declarativa. E estar a onerar a EpT com a obrigação de fiscalizar o Registo será alargar, significativamente, o respetivo âmbito de atuação: esta, em último termo, será uma entidade administrativa independente que terá a seu cargo, não só a análise e fiscalização de declaração única, mas, também um “*controlo de lobbies*”, sendo certo que, a dada altura, este último controlo poderá, mesmo, vir a absorver grande parte dos recursos da EpT.

Sem discutirmos a oportunidade e o mérito político de tal alargamento, somos da opinião que o mesmo, a acontecer, deverá merecer uma reflexão detida – ao ponto de se averiguar, inclusivamente, se a própria Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, não merecerá, também ela, uma alteração, sobretudo se considerarmos que, nos termos de tal diploma, os titulares já preenchem, atualmente, na declaração única, um campo no qual declaram os atos e atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos, nomeadamente, (i) cargos, funções e atividades, públicas e privadas, (ii) interesses financeiros relevantes e (iii) outros interesses relevantes (v. artigo 13.º, n.º 3, alíneas a), b) e c), da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho).

Por fim, consideramos, a este respeito, que, em face das condições materiais que, na presente data, se encontram ao dispor da EpT, não existirão meios reais para acolher e assegurar o desempenho de funções que se relacionem com o controlo do Registo – pelo menos, a breve trecho. Com efeito, o Projeto traz um acréscimo no volume de operações que não encontra suporte nos recursos humanos e materiais que, atualmente, se encontram afetos à EpT.

4.2. Por outro lado, e como se viu, o Projeto prevê que, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados no diploma, pode, após procedimento instrutório com garantias de defesa e tendo em conta a gravidade e as circunstâncias específicas da falta cometida, determinar a aplicação pela EpT de algumas sanções (v. artigo 11.º).

E, nos termos do n.º 2 do artigo 11.º do Projeto, as decisões nas quais se materializem as ditas sanções são publicadas na secção do Registo, constante da página na internet da EpT, sem prejuízo da possibilidade de recurso das decisões para o Tribunal Constitucional.

No entanto, atualmente, a EpT não tem quaisquer competências sancionatórias, designadamente dirigidas ao incumprimento da obrigação declarativa constante da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Com efeito, a EpT comunica as infrações que considere relevantes para efeitos da aplicação de sanções às entidades que, nos termos dos respetivos estatutos, sejam responsáveis pela aplicação de sanções aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, ou ao Ministério Público, sempre que aplicável, para efeitos de promoção junto das entidades judiciais [v. artigo 8.º, n.º 1, alínea g), do Estatuto da EpT].

Neste sentido, nos termos do artigo 21.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, a EpT, após notificar os titulares em incumprimento da sua obrigação declarativa, deve, sempre que apurar factos suscetíveis de preencherem algum ilícito constante da mesma lei, comunicar tais factos ao Ministério Público junto do Tribunal Constitucional ou a outras entidades competentes em razão da matéria, para os devidos efeitos legais.

A este respeito, e tal como referimos anteriormente, podemos afirmar que o Projeto visa atribuir à EpT uma responsabilidade para a qual não foi originalmente pensada. Desta vez, o Projeto visa atribuir à EpT o poder de aplicar, diretamente, sanções. O que, segundo o nosso entendimento, merece uma reflexão aprofundada sob pena de se deslocar, quase por completo, o foco da EpT da análise e fiscalização da declaração única para o “*controlo de lobbies*”.

Ademais, se o mencionado Projeto avançar, e se, conseqüentemente, for concedido à EpT o poder de aplicar sanções, deverá ser garantida, em nosso entender, a necessária conformidade normativa com a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro e com a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Finalmente, a aplicação das sanções por parte da EpT gera questões quanto ao controlo das mesmas, visto o articulado normativo proposto não ir mais longe, a este respeito, do que prever a publicitação das decisões no Registo constante da página da Internet da EpT. O Projeto deixa sem resposta questões como: é a EpT que controlará a eficácia e o cumprimento das sanções? A existir tal controlo, é a EpT coadjuvada por entidades como o Ministério Público ou outras entidades públicas?

4.3. Saliente-se, ainda, que, nos termos do n.º 10 do artigo 4.º do Projeto, o Registo é de acesso público, disponibilizado em acesso livre na Internet e em formato de dados legíveis por máquina, pesquisáveis e abertos.

Sucedem que, de acordo com o disposto no artigo 5.º do Projeto, o Registo contém, sempre que possível, informações como o nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico e sítio na Internet (v. ponto 1, do n.º 1).

Ora, ainda que a alínea e) do n.º 3 do artigo 1.º do Projeto mencione que o exercício das atividades previstas na lei se processa com observância de princípios, entre eles, o princípio da proteção dos dados pessoais, o certo é que em nenhum outro normativo do Projeto se encontra espelhada uma ou outra coordenada mais específica que enquadre o acesso público do Registo à luz do Regulamento Geral sobre a Proteção dos Dados Pessoais (doravante, RGPD)⁴ – por exemplo, à luz do princípio da minimização dos dados, segundo o qual os dados pessoais são “*adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados*” [v. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD].

Por outras palavras, consideramos que o acesso público ao Registo não se encontra, no Projeto, devidamente operacionalizado à luz da legislação de proteção de dados pessoais, de modo a garantir que certos dados pessoais não são objeto de consulta.

Este é, salvo melhor, o nosso parecer.

Colégio de Santa Rita, Coimbra, em 5 de julho de 2024

Pel’A Presidente da Entidade para a Transparência,

⁴ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE.