



CIP
CONFEDERAÇÃO EMPRESARIAL
DE PORTUGAL

Informação do Presidente da
CIP de existência deste documento
Então, agradecendo o con-
tributo.

De conhecimento

6.15/07/2016

PROJETO DE LEI Nº 225/XIII-1.ª

**REGULAMENTA A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL DE
INTERESSES ("LOBBYING")**

(Grupo Parlamentar do CDS-PP)

– Contributo da CIP –

I – Em geral

1.

O Projeto de Lei em referência (doravante PL) visa fixar regras de transparência aplicáveis às relações entre representantes de interesses legítimos e as entidades públicas, criar um Registo de Transparência dos representantes de interesses legítimos e aprovar um Código de Conduta para as relações entre representantes de interesses legítimos e entidades públicas – cfr. artigo 1º do PL.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP fundamenta a apresentação do PL, decorrente do «*programa eleitoral da coligação "Portugal à Frente"*», com a necessidade de «*reforçar a transparência nas relações entre os entes públicos, de um lado, e os particulares e as instituições da sociedade civil, por outro, e uma forma de trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório.*».

Acrescenta, ainda, que «*Sempre que tal participação ocorre num contexto jurídico transparente, definido e seguro, em particular, no que respeita as entidades e organizações que representam os interesses dos cidadãos e das empresas, os decisores públicos têm oportunidade de obter de forma clara informação alargada e aprofundada acerca dos interesses efetivamente relevantes para a sua atuação, aumentando a qualidade e a eficácia das decisões produzidas. Paralelamente, tal quadro jurídico permite assegurar que todos os interesses têm equivalente oportunidade de serem conhecidos e ponderados, em igualdade de circunstâncias. E, do mesmo*

modo, um modelo aberto e transparente de participação permite informar os respetivos destinatários sobre os procedimentos de formação das decisões públicas, bem como aumentar os níveis de confiança dos cidadãos nos seus decisores, reforçando a legitimidade democrática das suas atuações.”.

Por fim, o mesmo Grupo Parlamentar refere: *“É intenção da presenta iniciativa implementar um modelo de regulação da representação de interesses legítimos junto da administração direta e indireta do Estado, que reúne as entidades administrativas públicas portuguesas que produzem decisões estruturantes para a vida do País, assente em princípios de transparência, responsabilidade, abertura, integridade, formalidade, confiança, ética e igualdade de acesso.”.*

A CIP valora positivamente a preocupação sobre a qual se está a pronunciar, desde que a mesma assuma contornos que já vêm sendo assumidos ao nível da União Europeia.

Consideramos, aliás, que o PL em apreço constitui uma base de partida para a regulação desta matéria, não obstante conter aspetos seriamente criticáveis e que, neste âmbito, assumem cunho decisivo.

2.

Desde logo, a questão da obrigatoriedade ou não do *“Registo de Transparência”*.

Conforme se refere na introdução do PL, *“Na União Europeia, encontra-se em funcionamento um sistema de regulação assente num Registo de Transparência facultativo para aqueles que participem na formulação e na execução das políticas europeias no âmbito da atuação do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, associando-se a tal registo o cumprimento de um Código de Conduta.”* (sublinhado nosso).

Ora, dizem os autores do PL que, na base deste, esteve o mencionado modelo da UE, acrescentando, ainda, mais adiante, que a regulação ora em análise *“será realizada através de um sistema de registo desses representantes de natureza pública, gratuita e facultativa, não se prevendo presentemente qualquer sanção associada à sua não adoção.”* (sublinhado nosso).

Neste quadro, onde, claramente, sobressai a adesão facultativa ao Registo de Transparência, não se compreende o n.º 3 do artigo 3º do PL, onde se estipula que “*O Registo de Transparência é público, obrigatório e gratuito.*” (sublinhado nosso).

Na perspetiva da CIP, à semelhança do que sucede na UE, **o Registo de Transparência deve ser facultativo.**

Estamos, ainda, na primeira fase de lançamento e implementação de um sistema, que deve ser objeto de acompanhamento e avaliação.

Compreendemos que, no futuro, as regras possam vir a ser, eventualmente, mais especificadas, com vista a reforçar a transparência do processo e das relações que se estabelecem entre os atores que nele intervêm, mantendo-se, no entanto, o Registo como facultativo.

Daí que o citado n.º 3 do artigo 3º deve ser objeto de alteração, assumindo a seguinte redação: “3 - *O Registo de Transparência é público, **obrigatório facultativo** e gratuito.*”.

3.

Ainda nesta senda, coloca-se a questão da adesão obrigatória ao Código de Conduta, decorrente do artigo 6º do PL e cujo conteúdo se encontra espelhado no “ANEXO I” do mesmo Projeto.

Na perspetiva da CIP, o Código do Conduta deve ser discutido por todas as partes envolvidas.

In casu, o Código que consta do citado “ANEXO I” (que deveria ser só ANEXO, dado ser o único Anexo) do PL é tão só da autoria do Grupo Parlamentar do CDS-PP. Para além disso, contém alguns aspetos fundamentais que não se encontram devidamente explicitados e outros que vão mesmo contra a filosofia facultativa do Registo de Transparência.

Por exemplo, no item 1) do “ANEXO I”, diz-se que “*Os representantes de interesses legítimos reconhecem a importância de se relacionarem com entidades públicas de um modo transparente, correto e rigoroso, e o papel fundamental desempenhado por um sistema de registo público.*” (sublinhado nosso).

Ora, qual é esse papel ? O que resulta da Lei ? Ou o que resulta de o Registo ser, ele mesmo, um instrumento, embora não o único, para que a relação entre entidades públicas e os representantes dos interesses legítimos ocorra “*de um modo transparente, correto e rigoroso*”?

O item 3) consubstancia um quadro, no mínimo, inibitório, quando diz que “*As entidades públicas, quando observarem que um representante de interesses que consigo queira interagir não se encontra registado no Registo de Transparência, deverá notificá-lo para proceder previamente à sua inscrição no Registo.*”.

Então o Registo não deveria ser facultativo ? Quando muito, poder-se-ia admitir que o representante de interesses fosse aconselhado a registar-se por forma a tornar mais transparente a sua relação com a entidade pública, mas as expressões “*notificá-lo*” e “*para proceder previamente à sua inscrição no Registo*” apontam, claramente, para a obrigatoriedade de tal representante ter que se inscrever previamente no Registo antes de se formalizar a interação.

Mais grave ainda: o teor do transcrito item 3) pode mesmo criar nas entidades públicas a convicção de não levarem em conta a opinião do representante de interesses se este não efetivar a sua inscrição no Registo, dado que tais entidades públicas também terão que aderir, forçosamente, ao Registo e ao Código.

Por forma a obviar a todo este conjunto de inconvenientes, considera-se que **a adesão ao Código deva ser voluntária.**

Num segundo momento, quando o Registo estiver já implementado e contar com um número significativo de inscritos, dever-se-á promover uma consulta por todos os inscritos sobre um projeto de Código de Conduta a que queiram, voluntariamente, ficar subsumidos.

Procede-se, seguidamente, a uma análise do PL na especialidade.

II – Em especial

- **Artigo 2º (Âmbito)**

n.º 2

Para efeitos de aplicação do diploma que intenta aprovar, projeta-se considerar como “*representantes legítimos*”, entre outras, “*entidades (...), singulares ou coletivas, (...)*” (sublinhado nosso) que atuem junto da Assembleia da República, do Governo, dos gabinetes deste, dos órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado e da administração autónoma, autárquica, direta e indireta.

Ora, não se afigura unívoca a compreensão da expressão “*entidades singulares*”, pelo que se tem como mais adequada “*pessoas singulares ou coletivas*”.

n.º 4, alínea b)

Projeta-se excluir do âmbito de aplicação do PL em apreço “*b) Atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nessa medida;*”.

Tem-se como ajustado que os membros da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) sejam excluídos do âmbito disciplinado.

Mas já se afigura questionável que tal exclusão se mostre baiada em termos de tal modo ambíguos que o alcance da solução acabe por lançar, na prática, a maior incerteza.

A expressão “*e apenas nessa medida*” tem ínsito, de modo incontornável, o ingrediente da insegurança.

Daí que tal expressão deva ser, pura e simplesmente, eliminada.

- **Artigo 3º (Manutenção e acesso ao Registo)**

n.º 1

Nos termos do n.º 1 em referência, projeta-se cometer à Assembleia da República, ao Governo, incluindo os gabinetes dos respetivos membros, aos órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado e à administração autónoma, autárquica, direta e indireta, “*criar e gerir um Registo de Transparência eletrónico dos representantes de interesses legítimos nas suas relações com aquelas.*”.

Face à redação do projeto de dispositivo em análise, questiona-se se será criado apenas um Registo de Transparência ou tantos quantos as entidades públicas abrangidas pelo regime ?

A segunda opção parece desaconselhável face aos elevados custos que comporta, quer em termos de meios financeiros quer no que diz respeito a recursos humanos.

Na perspetiva da CIP, por razões operacionais, deve criar-se um só Registo de Transparência, de âmbito nacional, acessível a todas as entidades públicas. Tal registo deverá, naturalmente, ser criado pelo Governo.

Assim sendo, a redação do dispositivo em causa deve ser objeto da seguinte alteração: !1 - ~~As entidades públicas referidas no artigo anterior~~ Para os efeitos previstos no presente diploma, compete **ao governo** criar e gerir um Registo de Transparência eletrónico dos representantes de interesses legítimos ~~nas suas relações com aquelas~~ **acessível a todas as entidades públicas referidas no n.º 1 do artigo anterior.**”.

n.º 3

Dão-se, aqui, por integralmente reproduzidos as observações e reparos críticos formulados no ponto 2. da parte “Em geral” do presente Contributo.

Da introdução do PL em análise sobressai, claramente, a adesão facultativa ao Registo de Transparência, tal como sucede ao nível das instituições Comunitárias.

O projeto de dispositivo em referência deve, pois, ser objeto da seguinte alteração: “3 - O Registo de Transparência é público, **obrigatório facultativo** e gratuito.”.

- **Artigo 4º (Objeto do Registo)**

- n.º 2

O dispositivo em referência contém, um lapso.

Deve, portanto, ser aletrado no seguinte sentido: “2 - Para efeitos **da alínea e)** do número anterior, os três principais clientes correspondem àqueles três que representem o maior valor relativo de rendimentos derivados de serviços de representação de interesses prestados, tendo em conta o total de rendimentos de serviços de representação de interesses prestados a todos os clientes no ano anterior.”.

- **Artigo 5º (Procedimento de registo)**

- n.º 3

A possibilidade de cancelamento oficioso da inscrição no Registo de Transparência, prevista no dispositivo em referência, deve ser objeto de notificação prévia à entidade inscrita, onde conste, de forma expressa, a intenção de proceder ao dito cancelamento, o motivo dessa intenção e um prazo para regularização da situação.

- **Artigos 6º (Código de Conduta), 7º (Avaliação do sistema de transparência) e ANEXO I**

Dão-se, aqui, por integralmente reproduzidos as observações e reparos críticos formulados no ponto 3. da parte “Em geral” do presente Contributo a propósito dos assuntos em referência.

Na perspetiva da CIP, a adesão ao Código do Conduta deve ser voluntária e este deve ser objeto de um projeto autónomo a consensualizar entre todas as partes envolvidas.

O Código que consta do citado “ANEXO I” (que deveria ser só ANEXO, dado ser o único Anexo) do PL é tão só da autoria do Grupo Parlamentar do CDS-PP. Para além disso, contém alguns aspetos fundamentais que não se encontram devidamente explicitados e, outros, que vão mesmo contra a filosofia facultativa do Registo de Transparência.

Por exemplo, no item 1) do “ANEXO I”, diz-se que *“Os representantes de interesses legítimos reconhecem a importância de se relacionarem com entidades públicas de um modo transparente, correto e rigoroso, e o papel fundamental desempenhado por um sistema de registo público.”* (sublinhado nosso).

Ora, qual é esse papel ? O que resulta da Lei ? Ou o que resulta de o Registo ser, ele mesmo, um instrumentos, embora não o único, para que a relação entre entidades públicas e os representantes dos interesses legítimos ocorra *“de um modo transparente, correto e rigoroso”*?

O item 3) consubstancia um quadro, no mínimo, inibitório, quando diz que *“As entidades públicas, quando observarem que um representante de interesses que consigo queira interagir não se encontra registado no Registo de Transparência, deverá notificá-lo para proceder previamente à sua inscrição no Registo.”*

Então o Registo não deveria ser facultativo ? Quando muito, poder-se-ia admitir que o *representante de interesses* fosse aconselhado a registar-se por forma a tornar mais transparente a sua relação com a entidade pública, mas as expressões *“notificá-lo”* e *“para proceder previamente à sua inscrição no Registo”* apontam, claramente, para a obrigatoriedade de tal representante ter que se inscrever previamente no Registo antes de se formalizar a interação.

Mais grave ainda: o teor do transcrito item 3) pode mesmo criar nas entidades públicas a convicção de não levarem em conta a opinião do representante de interesses se este não efetivar a sua inscrição no Registo, dado que tais entidades públicas também terão que aderir, forçosamente ao Registo e ao Código.

Por forma a obviar a todo este conjunto de inconvenientes, considera-se que a adesão ao Código deve, expressa e inequivocamente, ser voluntária.

Quando o Registo estiver já implementado e contar com um número significativo de inscritos, dever-se-á promover uma consulta por todos os inscritos sobre um projeto de Código de Conduta no qual, voluntariamente, queiram ficar subsumidos.

A redação do artigo 6º do PL deve, assim, ser objeto da seguinte alteração: “As entidades públicas referidas no artigo 2.º e os representantes de interesses legítimos **registados inscritos nos registos no Registo de Transparência aderem-ao devem pronunciar-se sobre o projeto de Código de Conduta para as Relações entre Representantes de Interesses Legítimos e Entidades Públicas constante do Anexo I à presente lei, no prazo máximo de 60 dias após a efetivação da sua inscrição.**”.

A eventual adesão ao Código do Conduta poderá ser objeto de tratamento no artigo 7º do PL, da seguinte forma:

“1 - As entidades públicas referidas no artigo 2º publicam anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência e o código de conduta, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, e os problemas encontrados na sua aplicação e na dos códigos de conduta.

2 – Após o primeiro ano da entrada em vigor da presente lei, o governo elaborará um projeto de Código de Conduta, o qual, depois de consensualizado com os inscritos no Registo, ficará aberto à adesão voluntária das entidades públicas referidas no artigo 2.º e dos representantes de interesses legítimos inscritos no Registo de Transparência.

2 3 - As entidades públicas referidas no artigo 2º procederão 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 Registo de Transparência e do Código de Conduta, tendo em conta um objetivo de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses.”.

06.julho.2016