



Pareceres solicitados pela 1ª Comissão

Parecer quanto aos Projectos Lei 30/XIV - 1ª (CDS) e 73/XIV - 1ª (PSD)

A *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias* da Assembleia da República solicita à Ordem dos Advogados o seu parecer quanto aos projectos lei nº 30/XIV cujo título "Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("Lobbying") e nº 73/XIV intitulado "Regulamentação do Lobbying", cujos títulos convocam de imediato a atenção para o Projeto Lei 253/XIV (PS) já apreciado por este Conselho Geral.

Compulsados os textos dos projetos ora em apreço e o anteriormente ponderado no Parecer de 17 de Maio de 2020, concluímos que, à parte a exposição de motivos, os três textos - PL 30/XIV, PL 73/XIV e PL 253/XIV - consagram soluções idênticas, não se detectando, de todo, diferenças que imponham alteração ao que anteriormente a Ordem dos Advogados aduziu e que aqui se dá por reproduzido.

Parecer quanto ao Projecto- Lei 181/XIV (PAN)

A *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias* da Assembleia da República solicita à Ordem dos Advogados o seu parecer quanto ao projecto lei nº 181/XIV cujo título é "Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um registo de transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa (procede à primeira alteração à Lei Orgânica nº 4/2019, de 13 de Setembro, e à decima quarta alteração à Lei nº 7/93, de 1 de Março)

No essencial, a forma de abordar esta matéria e a sua regulamentação é muito semelhante à dos outros projetos leis já analisados e supra-identificados. Por isso, seguindo de perto as apreciações já consignadas no parecer supra-citado de 17 de maio p.p. iremos apenas aduzir algumas notas pontuais às soluções ora



propostas, designadamente entendemos que a menção à regulamentação da actividade de lobbying é suficiente para acolher a segunda parte do título proposto, uma vez que o registo de transparência da representação de interesses é condição de exercício dos direitos atribuídos pelo regime jurídico ora em criação. Dito de outro modo, o registo da transparência faz parte integrante deste corpo normativo que o legislador se propõe criar pelo que não carece de ser autonomizado no título.

Contudo, esta proposta legislativa vai no sentido de estabelecer que este registo de transparência funcione junto da recém criada Entidade para a Transparência, sendo certo que a sua natureza - órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, adiante designada por declaração única (cfr. Artigo 1º do Anexo à identificada Lei Orgânica) - em nada coincide com a natureza e propósito deste projeto legislativo. Parece-nos, por isso, que esta alteração legislativa também aqui proposta implica uma modificação profunda do objecto da referida Entidade da Transparência.

E se assim for, há que ir mais longe do que a alteração proposta do artigo 8º da Lei Orgânica nº 4/2019, de 13 de Setembro. Com efeito, é a própria natureza da entidade da transparência, tal como foi concebida inicialmente, que terá de ser modificada e conseqüentemente o artigo 2º da referida Lei Orgânica, bem como terão de ser revistas as suas competências em matéria disciplinar e sancionatória conforme enunciadas no presente projecto lei, sob pena de o ora proposto se revelar ineficaz. Particularmente, e atendendo ao disposto no proposto artigo 7º/e) quando enumera nos direitos das entidades registadas af incluindo *o direito a apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo, bem como a defender-se de queixas que lhe digam respeito*, julga-se que o legislador, tal como nos projectos lei 30/XIV e 253/XIV,



pretende identificar o direito de denunciar factos irregulares e que carecem de ser investigados, sendo que a expressão “direito de apresentar queixa” - importada seguramente da legislação europeia - tem, entre nós, natureza penal e em homenagem ao princípio da intervenção mínima será mais adequado “denunciar”, pelo que se propõe essa alteração.

Mas se não ficar estabelecido quem vai averiguar o fundamento da denúncia apresentada, quem vai tramitar esse procedimento e qual a consequência a extrair - sancionatória ou de melhoria da qualidade e eficácia do procedimento de registo - , como se organiza a defesa de “queixas” em que termos e com recurso a que regras, o legislador priva o regime da eficácia desejada.

Parece-nos também ser relevante evidenciar a criação do “mecanismo de pegada legislativa” previsto no artigo 10º, o qual, para lá da identificação de eventuais entidades registadas participantes do processo legislativo, irá contribuir também para uma melhor percepção da *mens legis* o que se poderá revelar um pertinente instrumento de interpretação para melhor aplicação da lei.

Ainda uma nota quanto àquela que nos parece excessiva publicidade de elementos que devem estar protegidos pelo RGPD e que se afiguram, a essa luz, ilícitos, designadamente o disposto nos artigos 5º/1 e 8º/a) e k).

A violação de deveres e as sanções que poderão ter lugar, regime previsto no artigo 11º do LP, carece de ser densificado a fim de esclarecer qual será o procedimento instrutório a adoptar, qual ou quais os mecanismos de defesa a seguir, bem como deverão ser concretizados os requisitos de aplicação de algumas sanções previstas, nomeadamente alíneas c) e d) que nos parecem ser deslocadas do âmbito da regulação da actividade profissional.

É, na nossa perspectiva, salutar a exigência nos códigos de conduta das entidades públicas (cfr. Artigo 12º) de disposições específicas relativas à matéria da representação de interesses, mas deveria, salvo melhor opinião, ser alargada



esta exigência a todas as entidades representantes de interesses para valorizar a sua actividade num plano que não é exclusivamente sancionatório se não forem observadas as regras, mas enquadrando-a no plano de princípios civilizacionais que devem ser observados

O presente projecto lei traz também a novidade de estabelecer um registo único, o que permitirá, seguramente, melhor análise e mais global da actividade desenvolvida por uma entidade, com uma apreciação coerente e consistente da sua actuação.

Notas finais parcialmente comuns, de resto, àquelas já referidas no Parecer de 17 de Maio p.p.:

i). Para melhor aplicação da lei, julgamos ser útil que se precisem alguns conceitos que poderão trazer maior assertividade e até transparência ao regime proposto.

A definição legal de conceitos como “contrato de representação de interesses” que incluiria também a definição de obrigações perante quem é representado junto das entidades públicas, assim se percebendo melhor os interesses, de facto, prosseguidos e contribuindo, efetivamente, para a transparência dos procedimentos;

ii). A introdução de procedimentos mais densificados e de maior visibilidade da prosseguida transparência: o débil quadro sancionatório que não prevê, por exemplo, aplicação de sanções pecuniárias ou a reincidência como factor de ponderação;

iii). Este projecto versa sobre matéria onde há muito e por muitos era reclamada a regulação. O denominado *lobby*, definido pelos autores como



“esforço deliberado de influenciar o exercício do poder público”, é, em Portugal e até à presente data, uma actividade informal, sem regulação normativa específica.

O legislador propôs-se regular aquela que parece ser uma legítima forma de intervir, participar, influenciar os procedimentos decisórios, por parte de quem tem interesse nos mesmos. Note-se que, a uma escala mais circunscrita, esta é também manifestação do princípio da participação que encontra espaço em vários domínios do nosso ordenamento jurídico. Se na administração pública, ao administrado é assegurada a sua participação, também no processo normativo e/ou decisório aos interessados o deve ser, tendo estes um interesse próprio, um conhecimento melhor, uma qualificação específica. É esta intervenção, escrutinável, como é próprio das democracias, que o legislador vem propor, medida que se aplaude.

Porém, se não for a medida corretamente elaborada e densificados conceitos e procedimentos que garantam, *ab initio*, o êxito da proposta - sem prejuízo das naturais revisões que o avanço do conhecimento determina -, cremos que será um passo atrás numa conquista civilizacional de qualificação da democracia e do melhor exercício de cidadania próprio das Repúblicas modernas. Legislar é regular o existente, mas é também antever o futuro e prever as soluções que melhor se lhe ajustem, beneficiando, neste caso em concreto, das experiências de outros ordenamentos jurídicos e de outras comunidades.

Por tudo isto, entendemos que também este projeto de diploma deve ser reapreciado, ponderando este e outros contributos que porventura cheguem ao legislador, antes da sua votação final.



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

Este é, à luz do disposto pelo artigo 3º, alíneas a), i) e j) do EOA, o nosso parecer.

Lisboa, 30 de Junho de 2020

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Madalena Alves Pereira".

Madalena Alves Pereira

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados