

Enviada: quarta-feira, 13 de março de 2019 17:19

Para: Comissão 14ª - CERTEFP XIII <14CETRANSparencia@ar.parlamento.pt>

Assunto: FW: Solicitação de parecer sobre o projeto de diploma que visa aprovar as 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 Transp...

Exmo. Senhor Dr. Luís Marques Guedes,
Presidente da Comissão Eventual para o Reforço,
da Transparência no Exercício de Funções Públicas,

Com referência ao assunto identificado em epígrafe, e na sequência do pedido de pronúncia relativamente à proposta de lei que resultou da fusão das propostas apresentadas pelos Grupos Parlamentares do CDS, do PS e do PSD, cumpre informar V. Exa. do seguinte:

- A. Decorrente da análise da proposta de lei, importa, desde já, destacar que a ANAC considera necessário, salvo melhor entendimento, clarificar alguns aspetos do presente projeto legislativo relacionados com o âmbito de aplicação subjetivo. Com efeito, considera-se que os destinatários da presente lei devem estar, em abstrato, perfeitamente identificados com vista a conferir a certeza e a segurança jurídica necessárias à eficácia na aplicação da lei.

Especificamente, entende-se o seguinte:

i. Artigo 2.º:

n.º 1: Em nossa opinião, a definição constante na presente norma é suscetível de abranger todos os administrados (cidadãos e empresas) que necessitem da prática de qualquer ato administrativo por parte da Administração Pública. Nessa medida, importa referir que, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, os administrados têm o direito de solicitar informações ou de consultar os procedimentos em curso, bem como cooperar com a Administração Pública no âmbito da sua atividade administrativa. Presume-se que o objetivo da presente proposta de lei é regulamentar as situações em que grupos de associações ou entidades, em geral, pretendem uma ação do Estado que tendencialmente tenha carácter geral e vá ao encontro dos seus interesses. No caso da aviação civil, importa destacar que uma associação pode dirigir um pedido à ANAC

Entada 48 de 14-03-2019
Nº. 627376

com a finalidade de ver alterado um regulamento ou requerer a prática de um ato administrativo de caráter genérico. Neste contexto, considera-se que a proposta de lei deveria definir, de uma forma mais restrita, a representação legítima de interesses, e, bem assim, o conceito de “influenciar”. Na realidade, todos os administrados que se dirigem à Administração Pública pretendem fazer valer as suas pretensões, sejam elas a remoção de um obstáculo jurídico, uma permissão administrativa em geral ou a prática de um ato normativo genérico, difuso ou transversal.

Ainda em relação a este artigo, importa destacar a questão dos contratos públicos. Quanto a esta matéria, o Código dos Contratos Públicos define claramente, a fase procedimental, em que os concorrentes podem participar no procedimento (Caderno de Encargos e Programa do Procedimento) e na análise e discussão da minuta. Nessa medida, salvo melhor opinião, a representação legítima de interesses deveria reconduzir-se à prática de atos que visam influenciar as entidades públicas que tenham por fim alterar um determinado quadro legislativo ou regulamentar para um determinado grupo de interesses. Neste contexto, o fim visado por esta proposta é suscetível de ser distorcido face à possibilidade de legitimar a intervenção dos administrados, fora das fases legalmente estabelecidas para o efeito.

n.º 2: A maioria das “atuações” previstas neste número já decorrem da normal participação dos cidadãos no âmbito da atuação da Administração Pública (direito à informação, princípio da colaboração com os particulares, princípio da participação, princípio da administração aberta, previstos na Constituição, no Código do Procedimento Administrativo e na Lei de Acesso aos Documentos da Administração). Neste contexto, considera-se que a proposta de lei deveria criar um estatuto específico para estas entidades privadas, de modo a existir um sinalagma associado à obrigatoriedade do registo. A par disso, importa lembrar que, a atual redação da norma do n.º 1, abrangerá quase todos os administrados que interpelem os serviços da Administração Pública, o que, em alguns casos, poderão ser bastantes, situação que irá desvirtuar o objetivo da presente proposta de lei.

ii. **Artigo 5.º:**

n.º 1: Tendo em conta a definição de “atividades de representação legítima de interesses” prevista no n.º 1 do artigo 1.º, a redação do presente artigo deve ser alterada de modo a contemplar as pessoas singulares.

n.º 2: Quanto a este ponto, importa alertar para o facto de se definir claramente o que é a representação de interesses, na medida em que a redação da proposta leva a que todos os atos de interação dos particulares e empresas, no âmbito de um processo administrativo, sejam considerados representação legítima de interesses. Tal exercício, por parte dos administrados, é legítimo para a defesa dos seus interesses junto da Administração Pública. Será que a proposta de lei pretende abranger todos os procedimentos administrativos ou apenas aqueles que têm reflexo num determinado grupo de pessoas? Salvo o devido respeito, é quanto a este último aspeto que a lei deveria reconduzir a sua atuação, dado que as restantes situações já se encontram contempladas na lei. Com efeito, o que se pretende tutelar é identificar os interesses privados e as ações tomadas por parte das entidades públicas.

n.ºs 3 e 4: A presente redação é suscetível de gerar dúvidas quanto ao alcance da norma, dado que a mesma pode restringir-se apenas às entidades que prestam, por via de uma prestação pecuniária, o serviço de representação dos seus interesses. Ora, há situações em que as empresas integram associações representativas do setor (por ex. no setor da aviação civil é possível identificar a APTTA – Associação Portuguesa de Transporte e Trabalho Aéreo, a APPLA – Associação Portuguesa de Pilotos de Linha Aérea, APCTA – Associação Portuguesa de Controladores de Tráfego Aéreo, RENA, IATA – *International Air Transport Association*, ACI - *Airport Council International*, que prosseguem uma atividade sem fins lucrativos, pagando as empresas associadas uma determinada quota, a qual não diz respeito direta e exclusivamente a uma prestação pecuniária específica nesta matéria (o alcance do associativismo não se reconduz à mera

representação dos interesses dos seus associados, mas à disponibilização de formação profissional ou apoio à atividade).

Neste contexto, tendo em conta a redação das normas, parece-nos que o legislador pretende reconduzir-se às entidades que prosseguem, como atividade comercial, a defesa de interesses de terceiros. Com efeito, o termo “profissional” leva-nos a crer que para o associado desta atividade há uma componente pecuniária, o que não ocorre nas associações acima referidas. Estas associações (pela sua natureza jurídica) não prosseguem o lucro, mas sim o apoio à atividade do setor que representam (incluindo a representação dos seus interesses). Podemos, assim, afirmar que estas associações estão excluídas do âmbito de aplicação subjetivo do projeto em análise?

iii. **Artigo 6.º:**

n.º 1: No essencial, os direitos aqui previstos já decorrem do Código do Procedimento Administrativo e da Lei de Acesso aos Documentos da Administração. Neste contexto, considera-se que deveriam ser criados “direitos” específicos relacionados com este estatuto. Caso contrário, não há incentivos ao registo.

Importa, ainda, destacar que esta norma pode comprometer o processo legislativo do Governo. Com o efeito, os projetos legislativos têm carácter confidencial, pelo que a manter-se esta norma, as entidade registadas passam a ter acesso aos projetos legislativos que se encontrem a circular no processo legislativo. Em alternativa, deveria ser ponderada a necessidade de consulta obrigatória direta à entidade registada, sempre que a mesma entidade pública pretenda desencadear um processo legislativo ou regulamentar. Veja-se que os próprios Gabinetes Ministeriais passam a ficar abrangidos (cfr. artigo 3.º).

iv. **Artigo 8.º:**

n.º 1: Como se referiu relativamente ao artigo 6.º, alerta-se para o facto de o processo legislativo, em sede de Governo, ser confidencial, pelo que esta norma pode obrigar à divulgação, numa fase inicial, de ante-projetos

ou de projetos legislativos, sem que o Governo tenha essa intenção, dado a necessidade de ouvir outros Departamentos Governamentais.

n.º 2: Quanto a esta matéria, a mesma já se encontra prevista nos artigos 97.º a 101.º do Código do Procedimento Administrativo.

n.º 3: Em relação a este ponto, importa ter subjacente que a atuação da entidade pública se pauta pelo princípio da legalidade, da isenção, da imparcialidade e da transparência. Neste contexto, a atuação das entidades públicas, por via dos seus membros/funcionários, não pode gerar situações de desigualdade ou de discriminação. Assim, partindo destes princípios considera-se que a divulgação do objeto da reunião poderá colocar em causa a “vida” das próprias empresas ou dos cidadãos, que por vezes, recorrem às autoridades para tentar obter medidas ou informações para resolver determinados assuntos, no quadro da legalidade, em relação a determinadas matérias. Em determinados assuntos, a divulgação da reunião poderá gerar alarme social ou acabar por destruir a própria empresa ou o setor, sendo suscetível de ter impacto na economia nacional, dado que essa informação é suscetível de ser utilizada pelos concorrentes, que, no caso da aviação civil, se posicionam à escala europeia e internacional. A par disso, importa alertar para as situações de cariz pessoal ou para as matérias sensíveis das próprias empresas e das pessoas singulares.

v. **Artigo 9.º:**

n.º 1: Importa apurar, se esta norma irá consubstanciar uma “derrogação” aos direitos conferidos aos administrados em sede de procedimento administrativo. No presente momento, os administrados não carecem de um estatuto especial para acederem/ consultarem. Neste contexto, conforme já referido, importa criar as vantagens jurídicas específicas associadas ao Estatuto, o que não ocorre, no presente momento.

vi. **Artigo 10.º:**

Quanto a esta norma considera-se que a mesma deveria ser compatibilizada com a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, que aprova o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos

políticos e altos cargos públicos e a Lei n.º 2/2004. É verdade que esta proposta de lei se reconduz à representação profissional, mas a linha entre o exercício de funções (de cariz técnico ou de gestão) e o âmbito funcional dessas funções poderá ser bastante ténue. Por outro lado, o prazo de três anos poderá ser excessivo, levando a que os cidadãos não optem pela assunção de cargos públicos.

vii. **Artigo 14.º:**

n.º 1: Segundo o previsto neste ponto, as entidades que não recorram ao RTRI, apenas ficam obrigada a aplicar a lei a partir de 1 de janeiro de 2021, dado que possuem um ano para criar um “registo próprio”. A par disso, importa clarificar a compatibilização entre esta norma e o disposto no n.º 5 do artigo 11.º. Na ausência de registo próprio da entidade pública, como é que esta pode saber quais os administrados que se encontram registados no RTRI?

Encontro-me, naturalmente, ao dispor caso se afigure necessário algum esclarecimento adicional.

Com os melhores cumprimentos,

Luis Miguel Ribeiro

Presidente do Conselho de Administração

Chairman of the Board

 **Autoridade Nacional da Aviação Civil**
Portuguese Civil Aviation Authority

Morada: Rua B, Edifício 4 - Aeroporto Humberto Delgado
1749-034 Lisboa
Portugal

E-mail: luis.ribeiro@anac.pt

Tel.: +351 21 842 35 61 (Ext: 1401)

Fax: +351 21 847 35 85

Web: www.anac.pt

