



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

N.º GOV/2019/0068

Lisboa, 27 de fevereiro de 2019

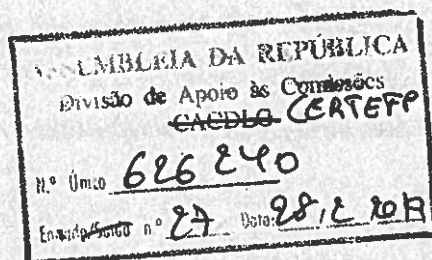
Exmo. Senhor  
Dr. Luís Marques Guedes  
Presidente da Comissão Eventual para o Reforço  
da Transparência no Exercício de Funções Públicas

Assunto: 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 transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República

Junto o parecer do Banco de Portugal sobre o assunto em referência, em resposta ao *e-mail* datado de 15.02.2019, dessa Comissão.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



*M. D. A. B.*

Marta Abreu

Anexo: 1



***PARECER SOBRE O ANTEPROJETO DE LEI QUE APROVA 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  
TRANSPARÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES JUNTO DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA***

Na sequência da solicitação formulada pelo Senhor Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, cabe ao Banco de Portugal emitir parecer sobre o Anteprojeto de Lei referido em epígrafe.

Importa, antes de mais, sublinhar que se considera da maior relevância e pertinência a regulação da atividade das entidades que representam profissionalmente interesses de terceiros. Na perspetiva do Banco de Portugal, e a partir da experiência recolhida no âmbito do Sistema Europeu de Bancos Centrais, trata-se de matéria que é necessário regular, tanto no sentido de estabelecer um quadro adequado para o exercício da atividade destas entidades como no da introdução de regras de acrescida transparência aplicáveis às entidades públicas, havendo, ainda assim, que levar em consideração, quando existam e devam ser recónhecidas para este efeito, as especificidades inerentes à particular fisionomia das diversas instituições públicas. Neste sentido e em virtude, precisamente, das práticas que têm vindo a ser prosseguidas no seio do Banco Central Europeu e do Conselho Único de Supervisão, o Banco de Portugal propõe-se, desde já, avançar com o estabelecimento de regras que assegurem a necessária transparência em sede de eventual relacionamento com estas entidades, nomeadamente na organização e publicitação de um registo desse relacionamento institucional, em obediência, nomeadamente, ao enquadramento jurídico nacional e europeu no que respeita a deveres de segredo e à salvaguarda da estabilidade financeira



No que concerne ao Anteprojeto em apreço, e tendo em conta quer a urgência solicitada quer o espetro de matérias em causa, de grande complexidade e abrangência, no presente parecer apenas se abordarão os temas com incidência no Banco de Portugal.

1. Trata-se, fundamentalmente, no presente Anteprojeto, de estabelecer regras de transparência dirigidas à atividade de entidades privadas que realizam representação de interesses junto de entidades públicas.

O universo de entidades públicas (incorretamente designadas “órgãos” no n.º 2 do artigo 1.º) relevante para o efeito é estabelecido no artigo 3.º (epigrafado “âmbito de aplicação”, embora tal não corresponda integralmente a seu conteúdo, uma vez que não se define verdadeiramente o âmbito de aplicação do diploma). Alude-se aí, genericamente a “entidades reguladoras”, expressão que, no contexto do diploma (veja-se, neste sentido, a alínea c) do n.º 2 do artigo 10.º) parece não incluir as entidades administrativas independentes. Ora, fica a dúvida se esta menção inclui o Banco de Portugal, cuja natureza é, mais amplamente, a de banco central (aliás, e conforme vem sendo entendido, não corresponde, igualmente, a entidade administrativa independente, já que o seu estatuto de independência decorre, nos termos do artigo 102.º da Constituição da República Portuguesa, de normas internacionais a que o Estado português se encontra vinculado).

Importará, pois, esclarecer este ponto.

2. Do ponto de vista das atribuições do Banco de Portugal, assumem particular criticidade as disposições do Anteprojeto em apreço que podem contender quer com a cabal prossecução da sua missão ou com deveres de segredo.

3. Conforme se referirá mais adiante, o Anteprojeto parece aplicar-se quer a entidades que desenvolvam a atividade profissional de representação de interesses de terceiros quer às próprias entidades privadas quando atuam em prol dos seus próprios interesses e escopos.



Não parece adequada a inscrição no registo de transparência, como se estabelece no n.º 2 do artigo 4.º, das entidades cuja audição ou intervenção decorre das normas que regem a atividade das pessoas coletivas públicas. Na verdade, não devem surgir, para este efeito, como representantes de interesses mas antes como destinatários da própria atividade dos entes públicos, titulares, nessa medida, de posições constitucionalmente tuteladas. Nem parece que a estas entidades que surgem como destinatárias da atividade de um ente público possa aplicar-se o previsto no n.º 1 do artigo 8.º: a possibilidade de audição no quadro do procedimento legalmente estabelecido, *v.g.* no quadro da atividade administrativa, não pode ficar dependente da inscrição num registo.

No caso do Banco de Portugal, tal implicará que as próprias instituições supervisionadas, quando atuem no âmbito da sua atividade normal, estarão, pois, incluídas no âmbito de aplicação do regime que se pretende aprovar.

Ora, tal como o Banco de Portugal teve já ocasião de sublinhar aquando da pronúncia sobre o Projeto de Lei n.º 595/XIII/2ª (PSD), a publicitação de todos os encontros e reuniões com entidades externas no âmbito do exercício de funções dos membros do Conselho de Administração pode ser bastante prejudicial ao cabal desempenho da missão do Banco e, em particular, aos interesses públicos associados às funções de banco central e de supervisor, podendo, inclusivamente, colocar em causa o dever de reserva inerente ao desempenho das funções de membro do Conselho de Administração. A este propósito, o Banco de Portugal entende ser bastante questionável a adoção de um regime sem paralelo nas regras aplicáveis à generalidade dos titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos e considera também que as atuais regras e procedimentos – nacionais e de âmbito europeu – de prevenção e reação a eventuais situações de conflito de interesse respondem adequadamente ao circunstancialismo visado por esta proposta, desde logo no âmbito da atuação da atual Comissão de Ética e de futuro, possivelmente do Conselho de Ética do Banco de Portugal.

Vale a pena recordar que ao nível do Banco Central Europeu (“BCE”) os procedimentos em matéria de transparência, no que se refere a contactos que são estabelecidos com o setor privado, têm sido desenvolvidos internamente. O BCE não está abrangido pelo designado



“Registo da Transparência” da União Europeia, que constituiu uma base de dados que enumera as organizações que procuram influenciar as políticas e o processo legislativo das instituições da União. Ainda assim, o BCE tem vindo a criar registos públicos visando conferir maior transparência às suas atividades, destacando-se aqui a publicitação dos calendários das reuniões dos membros da Comissão Executiva e do Presidente do Conselho de Supervisão, incluindo os contactos com entidades externas e o tema da discussão.

No entender do Banco de Portugal, e sem prejuízo da reserva acima formulada, caso se pretenda avançar neste domínio será sempre indispensável encontrar uma solução mais equilibrada (não apenas a previsão expressa de salvaguarda de um período razoável para a divulgação da informação como a exclusão da publicitação das reuniões quando tal seja imposto pelo interesse público), muito embora possa, eventualmente – ou, porventura, em alternativa – , estabelecer-se a existência de um registo de todas as reuniões, que possa ser consultado em determinadas circunstâncias (regime que, todavia, apenas se mostra razoável se aplicado à generalidade dos cargos políticos ou equiparados). Note-se que o Anteprojeto prevê uma possibilidade de diferimento da publicitação de informação, em casos que se afiguram totalmente justificados, mas apenas a propósito de reuniões realizadas pela Assembleia da República, Comissões Parlamentares e Grupos Parlamentares (n.ºs 7 e 8 do artigo 11.º) – no entender do Banco de Portugal, este mecanismo deve abranger outras situações em que se mostre necessário.

De todo o modo, e conforme se deixou já referido, o Banco de Portugal propõe-se avançar desde já com o estabelecimento de regras em matéria de registo público do relacionamento com entidades terceiras, na linha do que constitui prática do BCE e sempre com a indispensável salvaguarda dos deveres de segredo – que se irão abordar de seguida – e do interesse público (em particular no atinente à preservação da estabilidade financeira) que enforma a sua atuação.



4. A alínea h) do n.º 1 do artigo 7.º do Anteprojeto impõe às entidades registadas o dever de “assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas representadas em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses”. Tendo em consideração a extrema abrangência das entidades suscetíveis de registo, poderão estar aqui em causa, relativamente a contactos com o Banco de Portugal, informações cobertas pelo dever de segredo. Mostra-se, nesta medida, indispensável limitar os deveres previstos no artigo 7.º do Anteprojeto, de modo a excecionar, pelo menos, toda a informação que esteja abrangida por dever legal de segredo.

A questão do dever de segredo coloca-se ainda, de um modo amplo, atendendo a que o Anteprojeto não delimita adequadamente o que constitui “representação legítima de interesses”, podendo deduzir-se do artigo 2.º, em articulação com o artigo 4.º, n.º 2, que se aplicará às entidades reguladas ou supervisionadas pelo Banco de Portugal no âmbito de procedimentos administrativos e decisórios em que os interessados participam enquanto destinatários da atividade do Banco. Assim, a obrigação de registo prevista no artigo 5.º contende, de um modo claro, com o dever de segredo a que o Banco de Portugal está sujeito nos termos do artigo 80.º do RGICSF, bem como dos ordenamentos europeus no contexto do Sistema Europeu de Bancos Centrais (“SEBC”) e do Mecanismo Único de Supervisão (“MUS”).

Atente-se, em particular, ao disposto no n.º 4 do artigo 8.º, no qual se refere que “sem prejuízo do disposto na regulamentação específica de cada entidade, as atuações e os elementos remetidos pelas entidades sujeitas a registo feitas ao abrigo da presente lei devem ser identificadas na documentação instrutória dos procedimentos decisórios em causa.”. Pelas razões já identificadas, a salvaguarda prevista no início da norma não se afigura suficiente para evitar o risco um sistema de registo público que vai muito além dos objetivos legítimos de transparência no âmbito de contactos entre entidades públicas e privadas.

A inexistência de uma clara distinção entre a “representação legítima de interesses” visando influenciar a atuação de entidades públicas na preparação de atos legislativos, regulamentares ou decisórios, por um lado, e a sujeição a procedimentos deliberativos ou decisórios legalmente previstos, por outro lado, não acautela a circunstância de, quanto aos



últimos, poder ser exigível a maior reserva para proteger as decisões que aí estão envolvidas. Embora o n.º 3 do artigo 8.º do Anteprojeto refira que a divulgação, pelas entidades públicas abrangidas, das reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, são definidas “em ato próprio de cada entidade”, o certo é que se exige sempre, pelo menos, a publicitação da data e do objeto dessas reuniões. Assim, a salvaguarda prevista na norma (ao remeter para ato próprio de cada entidade) não é suficiente para acomodar os riscos associados à publicitação de matérias e decisões que, pelo menos durante algum tempo, devem necessariamente permanecer confidenciais.

Não deve ainda ignorar-se que, por desenvolver uma parte significativa das suas atribuições no âmbito de sistemas europeus (SEBC e MUS), o Banco de Portugal encontra-se sujeito, no contexto desses sistemas, às regras e mecanismos instituídos a nível europeu, devendo em particular respeitar a titularidade da informação do BCE, o que pode naturalmente condicionar a possibilidade ou desejabilidade de um registo nacional sobre matérias e decisões que diretamente interfiram no exercício de competências do BCE.

5. De quanto fica exposto resultam, pois, reservas quanto à aplicação, e aos seus termos, deste Anteprojeto à atividade do Banco de Portugal, sem prejuízo da conveniência da sua sujeição a um regime que assegure, como se referiu, a transparência do relacionamento com partes terceiras (isto é, que se encontram fora da esfera de relacionamento entre supervisores e supervisionados)

6. Para além disso, e sobretudo caso se considere que o Banco de Portugal deve ser incluído no universo das entidades públicas de que trata o artigo 3.º, afiguram-se pertinentes algumas observações.



Mostra-se duvidosa a aplicação do diploma, como resulta, por exemplo, do n.º 1 do artigo 2.º, à atividade dos particulares (sujeitos individuais ou coletivos) na defesa de interesses próprios (no limite, tal poderá, designadamente, levar à inclusão neste âmbito das atividades de representação protagonizadas por comissões de trabalhadores, por sindicatos no âmbito da negociação coletiva ou de entidades particulares no contexto da audiência pública prévia à emissão de atos ou regulamentos administrativos). Com efeito, o Anteprojeto em apreço tanto se aplica, conforme decorre de várias disposições (vejam-se, por exemplo, o artigo 5.º e a alínea e) do n.º 3 do artigo 11.º), ao que se designa “representação legítima de interesses” assumida pelas próprias entidades titulares dos interesses em causa como aos que desenvolvem a atividade de representação de interesses de terceiros (por vezes referida como “representação profissional de interesses de terceiros”, sem esclarecer o que se deva entender como “representação profissional”). Cabe, igualmente, assinalar que tanto se alude a representação legítima de interesses (*v.g.* no n.º 1 do artigo 2.º) como (por exemplo, no n.º 7 do artigo 5.º) a “representantes de interesses legítimos”.

Por outro lado, consideram-se excessivas as previsões constantes das alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 2.º. Pense-se, por exemplo, na eventual organização de um seminário ou conferência de âmbito científico para discussão de uma proposta legislativa em debate na Assembleia da República e na possibilidade de um académico ou grupo de académicos se pronunciar sobre uma proposta de diploma legislativo ou de regulamento, situações que se mostram substancialmente diferentes da representação de interesses e que envolvem aliás, posições constitucionalmente tuteladas. Importa, a este propósito, ter presente que a exceção consignada na alínea c) do n.º 3 do artigo 2.º apenas abrange as situações em que existam pedidos de informação diretos e individualizados dirigidos a concretos interessados.





Quanto aos direitos e deveres consignados nos artigos 6.º e 7.º, afigura-se que se reportam, na maior parte dos casos, a direitos e obrigações de quaisquer cidadãos ou entidades. Suscita, contudo, dúvidas a previsão da alínea c) do artigo 6.º, onde se prevê um especial dever de informação, conferindo-se às entidades em causa um tratamento privilegiado que se afigura excessivo perante o que se estabelece no n.º 2 do artigo 8.º. Com efeito, na medida em que se impõe aqui uma publicitação das consultas públicas em curso, está garantido o conhecimento por parte de todos os interessados (em particular, àqueles que desenvolvem uma atividade profissional, naturalmente com fins lucrativos, de representação de interesses de terceiros e que, naturalmente, deverão agir com a diligência inerente a essa atividade).

No que concerne ao artigo 10.º, permita-se nos sugerir que as incompatibilidades e impedimentos aí prescritos para os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos sejam inseridos no diploma, também em preparação na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que se ocupa especificamente desta matéria, de modo a garantir perfeita consistência do tecido legislativo e evitar duplicações.

De outra parte ainda, suscita perplexidade a obrigação imposta às entidades públicas abrangidas pela regulação em apreço através do n.º 1 do artigo 13.º. Não sendo clara a razão de ser desta imposição, não são, também, facilmente perceptíveis o conteúdo e o alcance do dever aí estabelecido.

Por fim, cabe chamar a atenção para o disposto no n.º 3 do artigo 14.º. Determina-se aí um prazo para a aprovação das “normas previstas no n.º 3 do artigo 8.º”, disposição que não se reporta, salvo melhor entendimento, a quaisquer normas.



7. Pelas razões apontadas, e muito embora se afigure da maior relevância a intervenção legislativa neste domínio, o presente Anteprojeto suscita, portanto, ainda reservas quanto aos termos da sua aplicação ao Banco de Portugal, designadamente com a exata formulação da versão aqui considerada. Para além disso, e como se deixou indicado, considera o Banco de Portugal que deve ser reapreciado o âmbito das entidades privadas a quem se aplica a disciplina a aprovar. Por fim, conforme exposto, entende, igualmente, o Banco de Portugal que se afigura conveniente introduzir diversos aperfeiçoamentos às normas que integram o Anteprojeto, em conformidade com as observações que agora se fazem chegar à consideração da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas.

Banco de Portugal, 27 de fevereiro de 2019