Parecer

1. Por mensagem de correio eletrónico, datada de 03 de dezembro de 2024, veio a Excelentíssima Senhora Presidente da Comissão Eventual para o acompanhamento integrado da execução e monitorização da Agenda Anticorrupção, Deputada Cláudia Santos, solicitar a emissão, no prazo indicativo de 10 dias, do Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 346/XVI/1.ª (PSD) – "*Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas nacionais ou estrangeiras 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*".

2. Em síntese, poderemos considerar estruturantes as seguintes propostas decorrentes do Projeto de Lei n.º 346/XVI/1.ª (PSD) (doravante, Projeto):

   a) A consagração de uma disciplina normativa atinente ao *lobbying* enquanto atividade pela qual interesses externos aos órgãos decisórios procuram influenciar, através de contactos realizados com os titulares desses órgãos, o conteúdo das decisões de política pública. Segundo o Projeto, será esta uma forma de reforçar a transparência nas relações entre os entes públicos, por um lado, e os particulares e a sociedade civil, por outro, munindo o poder político de mais e melhor informação (cf. Preâmbulo);

   b) A consequente implementação, a partir do Projeto, de um modelo de regulação da representação de interesses legítimos junto das entidades públicas que produzem decisões estruturantes para a vida do País, assente em princípios de transparência, responsabilidade, abertura, integridade, formalidade, confiança, ética e igualdade de acesso. Essa regulação (que corresponde, a final, ao "sistema de transparência" a que alude o artigo 14.º) será realizada através de dois mecanismos: um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos e

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

uma agenda pública de interações entre os representantes das instituições públicas e os representantes de interesses legítimos. O primeiro consubstanciar-se-á num sistema de registo dos representantes de interesses legítimos, o qual será um registo único, público e gratuito, a funcionar junto da Assembleia da República. O segundo constituirá um sistema de registo público de todas as interações ocorridas entre os representantes das entidades públicas sujeitas a esta lei e os representantes de interesses legítimos (cf. Preâmbulo);

c) A criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses (doravante, RTRI), com caráter público e gratuito, gerido pela Assembleia da República (cf. artigo 1.º, n.º 1). O RTRI constitui um registo único e de acesso público, devendo ser disponibilizado em acesso livre, através do portal da Assembleia da República na Internet (cf. artigo 4.º, n.º 3);

d) A aprovação de um Código de Conduta para as relações entre representantes de interesses legítimos e entidades públicas (cf. artigo 1.º, n.º 2);

e) A definição de atividades de representação legítima de interesses como todas aquelas exercidas no respeito da lei com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, bem como os processos decisórios das entidades públicas, realizadas em nome próprio, de grupos específicos ou em representação de terceiros. Tais atividades incluem: contactos sob qualquer forma com as entidades públicas; o envio e circulação de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições; organização de eventos, reuniões, conferências ou quaisquer outras atividades de promoção dos interesses representados; e a participação em consultas sobre propostas legislativas ou outros atos normativos (cf. artigo 2.º, n.ºs 1 e 2). Não se consideram abrangidos pelo Projeto, entre outros, o exercício do direito de petição, bem como a apresentação de reclamações, denúncias ou queixas dirigidas às entidades públicas, formuladas, individual ou coletivamente, sem

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

qualquer contrapartida remuneratória, no âmbito do direito de participação na vida pública [cf. artigo 2.º, n.º 3, alínea *e)*];

f) O dever de as entidades públicas – Presidente da República; Assembleia da República; Governo; órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas; os Representantes da República das Regiões Autónomas; órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado; as entidades administrativas independentes; e órgãos e os serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica – utilizarem o RTRI (cf. artigo 4.º, n.º 1);

g) A inscrição automática no RTRI de todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas (cf. artigo 4.º, n.º 2);

h) A inscrição obrigatória no RTRI, através do portal da Assembleia da República na Internet, das entidades que pretendam exercer a atividade de representação legítima de interesses, por si ou em representação de terceiros (cf. artigo 12.º, n.º 2). Entre as entidades representantes de interesses legítimos agrupam-se, no RTRI, categorias como representantes de interesses de terceiros – categoria esta que comporta todas as pessoas singulares e coletivas que atuem profissionalmente como representantes de interesses legítimos de terceiros – e, ainda, outros representantes – ou seja, todos aqueles que, não cabendo em nenhumas categorias enumeradas pela lei, atuam em representação de interesses legítimos nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses [cf. artigo 12.º, n.º 3, alíneas *b)* e *e)*].

i) A identificação do conjunto de informações obrigatoriamente incluídas no RTRI sobre cada entidade a registar: nome da entidade; enumeração dos clientes; nome dos titulares dos órgãos sociais e do capital social; nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses, quando exista; identificação dos

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

rendimentos anuais decorrentes da atividade de representação de interesses; enumeração dos subsídios ou apoios financeiros recebidos de instituições da União Europeia ou de entidades públicas nacionais no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da sua atualização. A veracidade e atualização do conteúdo do RTRI são da responsabilidade dos representantes de interesses legítimos, sem prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelos serviços da Assembleia da República (cf. artigo 5.º).

j) A consagração dos direitos das entidades registadas, onde se incluem, v. g., o direito a contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação legítima de interesses, ou o direito de acesso aos edifícios públicos na prossecução das suas atividades e nos termos dos regulamentos ou regras das respetivas entidades públicas, em condições de igualdade com os demais cidadãos e entidades, não podendo invocar outra qualidade, designadamente, a de antigo titular de cargo público para aceder àqueles espaços quando se encontrem a desenvolver atividade de representação de interesse [cf. artigo 6.º, alíneas *a)* e *b)*];

k) A divulgação, pelas entidades públicas a que se refere o artigo 3.º, através da respetiva página eletrónica, das reuniões por si realizadas com as entidades constantes do RTRI, nos termos a definir em ato próprio de cada entidade, devendo ser indicados, pelo menos, a data e o objeto das mesmas, nomeadamente a matéria, bem como, nos casos em que a representação seja assegurada por terceiros, a entidade cujo interesse representam (cf. artigo 8.º, n.º 4);

l) A consagração de incompatibilidades e impedimentos. Por um lado, os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde o final do exercício de funções (cf. artigo 11.º, n.º 1). Por outro lado, a atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros é incompatível

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

com: o exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público; o exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora; e o exercício de funções nos gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou equiparados (cf. artigo 11.º, n.º 2);

m) A divulgação e avaliação do "sistema de transparência". O Projeto prevê que as entidades públicas a que se refere o artigo 3.º devem promover a divulgação das medidas constantes do diploma junto da administração pública, dos representantes de interesses legítimos e da sociedade civil (cf. artigo 14.º, n.º 1). Ademais, publicarão, anualmente, no respetivo portal na Internet, um relatório contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento do registo da Agenda Pública, devendo, ainda, proceder 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 funcionamento dos respetivos registos, tendo em conta um objeto de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses (cf. artigo 14.º, n.os 2 e 3).

3. O Projeto apresenta-se alinhado com a *Agenda Anticorrupção*, apresentada pelo XXIV Governo Constitucional, em especial, no que se refere às medidas atinentes à "Transparência na relação do Estado com os Privados", concretizando as metas 1 e 2, relativas, respetivamente, à "regulamentação da atividade do Lóbi através da criação de um regime de transparência e do seu Código de Conduta" e ao "escrutínio das decisões dos órgãos do Estado – Agenda dos Decisores e Registo da «Pegada Legislativa»". Trata-se, assim, de uma iniciativa pertinente, que visa garantir a integridade, a isenção, a probidade ou mesmo a "exemplaridade pública" que hão de nortear a conduta de todos aqueles que são e/ou foram titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, revelando – através de diversos modos – todas as ações de representação legítima de interesses e

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

respetivas atores e consequências. Como tal, não pode deixar de se emitir um parecer favorável genérico.

4. Todavia, somos do entendimento que, considerando o seu potencial impacto na atividade da Entidade para a Transparência (doravante, EpT), três aspetos merecem uma reflexão mais detida, sob uma perspetiva formal (4.1.) e sob uma ótica material (4.2., 4.3. e 4.4.).

4.1. Desde logo, nota-se alguma assistematicidade na redação do diploma. Não sendo este um elemento determinante, importa salientar, ainda assim, o relevo que assume para o cumprimento do princípio da precisão e da determinabilidade das normas, enquanto subprincípio do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos – ele próprio, ínsito do princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa. Ao legislador exige-se que redija os atos normativos "em termos linguisticamente claros, compreensíveis e não contraditórios" ou numa "linguagem clara perceptível e congruente" assim cumprindo as exigências de fiabilidade do sistema jurídico[1]. Não se trata de uma exigência meramente formal, pois que cumpre as finalidades materiais de conferir segurança ao ordenamento e transmitir confiança aos cidadãos – um aspeto que poderá assumir uma importância mais decisiva na perceção que estes têm do sentido e do alcance das medidas que, em último termo, visam combater a corrupção.

Assim, poder-se-ão introduzir melhorias que passem pela aproximação dos preceitos especificamente dirigidos ao RTRI (evitando, por exemplo, a dispersão entre os artigos 4.º e 12.º) ou pelo desdobramento de disposições e pela congruência entre as normas e as respetivas epígrafes (considere-se, *v. g.*, o artigo 4.º, em cuja epígrafe se lê "obrigatoriedade de registo", mas as normas versam, sucessivamente, sobre temas diferentes, a saber: a obrigatoriedade de

[1] Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 258, e Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, vol. I., Almedina, Coimbra, 2010, p. 89, respetivamente.

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

as entidades públicas utilizarem o RTRI, a inscrição automática no RTRI das entidades que gozam do direito constitucional ou legal de consulta e participação, e a caracterização do próprio RTRI).

4.2. No que respeita às informações constantes do RTRI, sugeria-se que o Projeto contemplasse também, no âmbito dos elementos requeridos na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 5.º, o Número de Identificação de Pessoa Coletiva (NIPC) ou Número de Identificação Fiscal (NIF), tratando-se de entidades (coletivas ou singulares) registadas em Portugal. Não estando registada (para efeitos fiscais ou comerciais) em Portugal, tal elemento poderia consistir no correspondente número de registo fiscal ou comercial do respetivo País, com indicação do prefixo deste último.

A exigência desta informação garante identificação inequívoca da entidade a registar, considerando que só o nome da entidade pode não assegurar esse desiderato, revelando-se suscetível de gerar confusão entre entidades, situação esta que, em nome da transparência e da segurança, deve ser evitada.

4.3. Além disso, o Projeto considera como "entidades públicas", as entidades administrativas independentes [cf. artigo 3.º, alínea *g)*], as quais, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º, ficam obrigadas a utilizar o RTRI. A este propósito, cumpre-nos assinalar que o conceito de "entidades administrativas independentes" (com consagração constitucional no n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa) abrange pessoas coletivas públicas e órgãos muito diversos. Neste horizonte, impõe-se, no mínimo, uma destrinça entre, por um lado, entidades com funções de regulação económica e social [autoridades reguladoras – a que a citada alínea *g)* do artigo 3.º se refere *ex professo*] e, por outro lado, entidades vocacionadas para a defesa dos direitos dos cidadãos (com especial atenção para a relação entre Administração e particulares) e para a fiscalização da legalidade administrativa [categoria esta última na qual se poderá enquadrar a EpT, na medida em que legislativamente caracterizada

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

como "órgão independente" (cf. artigo 2.º do *Estatuto da Entidade para a Transparência*, aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro)].

Assim, considerando que o Projeto em análise se aplica à interação entre entidades públicas – entre elas, entidades administrativas independentes, como é o caso da EpT – e entidades privadas nacionais ou estrangeiras que pretendam assegurar representação legítima de interesses, o diploma suscita-nos algumas reservas em relação aos potenciais reflexos que o mesmo, uma vez aprovado, possa vir a ter na EpT.

Na verdade, a EpT tem como missão, nos termos do artigo 2.º do respetivo *Estatuto*, a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (a designada por declaração única). O *punctum crucis* não está na circunstância de a EpT se encontrar vinculada a adotar as condutas previstas no regime jurídico ora delineado (que consubstanciarão condições mínimas de legitimidade da atividade de representação de interesses), mas antes no facto de implicitamente se admitir que uma entidade a quem cabe a fiscalização das declarações únicas possa acolher, no exercício desta específica missão (que corresponde, aliás, à sua missão nuclear), qualquer atividade de representação de interesses (ainda que realizada nos moldes estabelecidos pelo diploma) no exercício desta específica tarefa. Na verdade, a tarefa de controlo do cumprimento das obrigações declarativas (e dos "processos decisórios" – *lato sensu* – que lhe estão associados) não deve ser influenciada por terceiros, precisamente por se tratar de uma atuação vinculada. Reconhece-se que este problema se poderá considerar solucionado pelo inciso, constante do n.º 1 do artigo 2.º do Projeto, quando prescreve constituírem atividade de representação legítima de interesses "todas aquelas *exercidas no respeito pela lei*". Todavia, sugeria-se que o diploma tornasse mais explícita a circunstância de existirem atuações públicas que, pela sua natureza, são insuscetíveis de acomodarem a atividade de representação legítima de interesses, mesmo que rodeada das garantias de transparência e integridade contempladas no Projeto.

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

4.4. A EpT visa, ela própria, prosseguir um imperativo de transparência. Com efeito, o cumprimento das obrigações declarativas atualmente previstas na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, tem subjacente um 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 pública[2]. Entende-se, ainda, que o regime associado à declaração única visa garantir a confiança do cidadão no Estado de direto 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 desiderato[3]. Nesse seguimento, entendeu o legislador que os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos deveriam preencher uma declaração única que contivesse, entre outras, uma secção relativa a incompatibilidades e impedimentos (cf. artigo 13.º, n.º 3, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho).

Ora, de acordo com o Projeto, os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde o final do exercício de funções (cf. artigo 11.º, n.º 1). E, nos termos do n.º 4 do artigo 14.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, o titular de alto cargo público ou cargo político tem de entregar, findo o prazo de três anos, uma declaração única atualizada, junto da EpT. Assim, e uma vez que o Projeto não especifica os concretos termos através dos quais será fiscalizado o cumprimento do disposto no n.º 1 do seu artigo 11.º, parece-nos que, importa, a este propósito, clarificar se: *i)* a atividade de representação de interesses constitui (como nos parece dever constituir) uma das atividades a inscrever obrigatoriamente na declaração única, nos termos gerais do proémio da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho; *ii)* tal

[2] Cf., por exemplo, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 377/2015.

[3] Cf. José Gonçalves FERREIRA, *Comentário ao Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 12-13.

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt

inscrição ocorre em qualquer dos momentos em que é devido o cumprimento da obrigação declarativa, incluindo a declaração final atualizada; *iii)* cabe à EpT, no horizonte específico da sua missão, controlar também o cumprimento dos n.os 1 e 2 do artigo 11.º do Projeto.

Este é, salvo melhor, o nosso parecer.

Coimbra, em 14 de dezembro de 2024

Assinado por: **Ana Raquel Gonçalves Moniz**
Num. de Identificação: 11303169
Data: 2024.12.14 18:29:07+00'00'
Certificado por: **Diário da República**
Atributos certificados: **Presidente da Entidade para a Transparência - Tribunal Constitucional**

CHAVE MÓVEL

Colégio de Santa Rita ou "Palácio dos Grilos". Rua da Ilha, n.º 13. 3000-214 Coimbra.
Telefone: (+351) 239 169 800
geral@entidadetransparencia.pt