



06 MAR 19 00023

Excelentíssimo Senhor  
Presidente da Comissão Eventual para o  
Reforço da Transparência no Exercício de  
Funções Públicas  
Assembleia da República  
Palácio de São Bento  
1249-068 LISBOA

V/Ref.ª - Ofício n.º 1/CERTEFP/2019, de 15 de fevereiro  
NU 625381  
- Ofício n.º 2/CERTEFP/2019, de 15 de fevereiro  
NU 625390

*Senhor Presidente,*

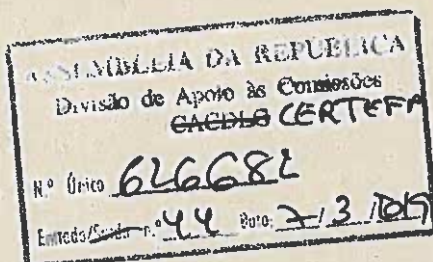
Em resposta às solicitações de parecer sobre o projeto de diploma que visa aprovar as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um Registo de Transparência e sobre o projeto de diploma que visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório, junto envio o Parecer do Conselho de Prevenção da Corrupção hoje aprovado.

Com os melhores cumprimentos. *de vossa consideração*

O Presidente,

*Vitor*

(Vitor Caldeira)





## PARECER

**Assunto:** - 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  
- Projeto de diploma que visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório

### 1. Objeto

1.1. A CERTEFP — Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, a funcionar no seio da Assembleia da República (AR), solicitou o parecer do CPC sobre duas iniciativas legislativas:

- 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;<sup>1</sup>
- Projeto de diploma que visa regular o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ofício n.º 1/CERTEFP/2019, de 15 de fevereiro de 2019, endereçado ao Presidente do CPC pelo Presidente da Comissão Eventual, Deputado Luís Marques Guedes. O projeto de diploma resulta da discussão dos Projetos de Lei n.ºs 225/XIII (CDS-PP), 734/XIII (PS), 735/XIII (PS) e 1053/XIII (PSD).

<sup>2</sup> Ofício n.º 2/CERTEFP/2019, de 15 de fevereiro de 2019, endereçado ao Presidente do CPC pelo Presidente da Comissão Eventual, Deputado Luís Marques Guedes. O projeto de diploma resulta da discussão dos Projetos

*Luís*



1.2. O Conselho de Prevenção da Corrupção já antes se pronunciou sobre os projetos de diplomas relativos à *Transparência*, sob análise na CERTEFP, em audição realizada na Assembleia da República a 29 de Junho de 2016.<sup>3</sup>

## 2. Enquadramento

2.1. A CERTEPT foi criada na Assembleia da República a 20 de abril de 2016, com uma composição de 44 membros (23 deputados efetivos e 21 suplentes).<sup>4</sup>

O seu regulamento prevê que a Comissão tem por objeto a recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos (incluindo, entre outros, os titulares de órgãos de soberania, cargos políticos, dirigentes da Administração Pública, entidades administrativas independentes e gestores públicos).

A Comissão deve ainda proceder à avaliação da pertinência da revisão ou emissão de legislação complementar ao exercício de cargos e funções públicas, nomeadamente:

- a) Regime da atividade e prevenção de conflitos de interesses das organizações privadas que pretendem participar na definição e

---

de Lei n.ºs 142/XIII/1.ª (PCP), 150/XIII/1.ª (PS), 152/XIII/1.ª (BE), 157/XIII/1.ª (BE) e 226/XIII/1.ª (CDS-PP), com as Propostas de Alteração apresentadas pelo PCP, PSD, BE e CDS-PP.

<sup>3</sup> In: [parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailhAudicao.aspx?BID=102432](http://parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailhAudicao.aspx?BID=102432).

<sup>4</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016.



execução de políticas públicas e legislação, atividade comumente designada por *lobbying*;

b) Medidas de prevenção e combate à corrupção, no quadro, entre outras, das recomendações do Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO);

c) Identificação de boas práticas em matéria de transparência pública, como, entre outras, o acesso às votações dos membros das assembleias representativas, a publicitação na Internet da atividade dos titulares de cargos públicos ou o regime de aceitação e publicidade de ofertas de função;

d) Medidas enquadradas na Declaração para a Abertura e Transparência Parlamentar, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 64/2014, de 10 de julho, na sequência de iniciativa do Partido Socialista.<sup>5</sup>

2.2. O conjunto de projetos de diplomas relativos à *Transparência* apresentados durante a XIII Legislatura da Assembleia da República é constituído por 13 projetos de Lei, a seguir indicados:

---

<sup>5</sup> Cf. Artigo 2.º do Regulamento da CERTEFP. In: [parlamento.pt/sites/COM/XIIILeg/CERTEFP/ Apresentacao/Paginas/Regulamento.aspx](http://parlamento.pt/sites/COM/XIIILeg/CERTEFP/ Apresentacao/Paginas/Regulamento.aspx).

u. du.



Fig. A - Quadro sintético segundo o número da AR, o objeto e a autoria

Proj. Lei	Título	Autores
150	Reforça as regras de transparência e rigor no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos e de controlo dos acréscimos patrimoniais injustificados	PS
218	12ª Alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março	PSD
219	9ª Alteração ao Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto	PSD
220	6ª Alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril (Controle Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos)	PSD
152	Altera o Estatuto dos Deputados e o Regime de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos	BE
153	Altera o Estatuto dos Deputados tornando obrigatório o Regime de Exclusividade dos Deputados à Assembleia da República	BE
157	Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos	BE
160	Combate o enriquecimento injustificado	BE
221	Enriquecimento Injustificado, 35.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, 4.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e 6.ª alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril	PCP
141	12.ª alteração ao Estatuto dos Deputados	PCP
142	Altera o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (8.ª alteração à Lei n.º 64/93, de 26 de agosto)	PCP
226	Reforça a transparência do exercício de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos	CDS-PP
225	Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING")	CDS-PP

Fonte: CERTEFP/2016.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> In: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIII.Leg/CERTEFP/Paginas/IniciativasEmComissao.aspx>.

*uim*



2.3. O CPC emitiu em 2016 um parecer genericamente favorável às medidas constantes dos projetos em causa, considerando que contribuiriam para robustecer a transparência institucional e reduzir as situações de conflitos de interesses no exercício de funções públicas.

Por outro lado, o CPC saudou a presença de propostas com orientação para a feitura de um corpo normativo unificado e consolidado, assente em leis simples e claras.

### 3. Análise

3.1. A presente solicitação de parecer da CERTEFP incide sobre 2 projetos de diplomas com características específicas:

- recortam duas áreas temáticas: reconhecimento legal da atividade de *lobbying* e o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- decorrem de uma fusão temática dos iniciais 13 projetos de Lei, reunindo os contributos dos vários Grupos Parlamentares;
- contêm um “texto de substituição” resultante das votações realizadas no seio da CERTEFP.

Os projetos não apresentam exposição de motivos nem análise de custo/benefício ou de riscos, nomeadamente à luz da Recomendação do CPC sobre permeabilidade da lei aos riscos de fraude e de corrupção, transmitida à Assembleia da República em 15 maio de 2017.



3.2. À luz do acervo do CPC, nota-se o seguinte relativamente ao conteúdo dos dois projetos de diploma em causa:

- a) *Representação legítima de interesses junto de entidades públicas, com criação de um Registo de Transparência (Lobbying)*

Em causa está o reconhecimento profissional e a regulação dos *grupos de interesse*,<sup>7</sup> matéria há décadas ciclicamente debatida na política portuguesa e cujo cerne ideológico é o tipo de relação do Estado com a Sociedade Civil, designadamente a fronteira dos interesses público e privados.

O *lobbying* tem uma receção legal muito diferenciada no espaço europeu e internacional, desde a divulgação da agenda dos decisores à publicitação da carteira dos clientes dos ora' ditos representantes legítimos de interesses privados.

A solução agora apresentada cria um registo dos lobistas, designado Registo de Transparência, com carácter obrigatório e gratuito (ou seja, a expensas públicas), com um leque de deveres e direitos para os futuros profissionais (como o acesso aos espaços dos órgãos e das entidades públicas).

---

<sup>7</sup> Note-se a diferenciação concetual entre os grupos de interesse e os grupos de pressão. Segundo Jean Meynaud, um dos teóricos pioneiros em sede de matéria, "les groupes d'intérêt [...] ne se transforment en organisme de pression qu'à partir du moment où les responsables utilisent l'action sur l'appareil gouvernemental pour faire triompher leurs aspirations ou revendications". Na dicotomia conclui o politólogo que "[l]a consequence plus sérieuse est peut-être le discrédit même d'intérêt public". J. Meynaud (1965), *Les Groupes de Pression*. Paris: PUF, p. 10.



b) *Regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório*

Em foco está essencialmente o alargamento do universo dos titulares a equiparados dos eleitos e autarcas, bem como a magistrados, procuradores do Ministério Público e ao Provedor de Justiça, centrado num único registo declarativo de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos (com regras de comunicação pelas secretarias administrativas e de quem e como lhes acede), as obrigações após a cessação de funções (período de nojo de três anos com múltiplas exceções), os conflitos de interesses e as ofertas e hospitalidade — com o respetivo regime sancionatório.

A proposta apresentada reúne e sistematiza a variedade de contributos, apresentando-se exaustiva mas casuísta, com um detalhe que vai desde a permissão de os eleitos darem cursos de formação profissional à proibição de assinarem projetos de arquitetura ou engenharia, das restrições na aceitação de ofertas de bens materiais com valor superior a €150 (cento e cinquenta euros), além de muitos outros aspetos.

A grelha sancionatória admite pena de prisão até três anos. Introduce a obrigatoriedade de códigos de conduta nas entidades públicas. Cria a Entidade para a Transparência, sem definição do seu estatuto.

*Liadu.*





#### **4. Parecer**

A nosso ver, face ao conteúdo dos iniciais projetos de Lei, não existem nos dois projetos de diploma modificações substanciais relevantes, pelo que, na generalidade, o Conselho de Prevenção da Corrupção confirma o seu anterior parecer, sublinhando tratar-se de iniciativas que têm em conta as suas recomendações em matéria de prevenção de conflitos de interesses e de gestão de riscos éticos.

No que respeita, em particular, ao projeto de diploma sobre o regime do exercício de funções pelos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, o Conselho é de parecer que a Comissão deveria ponderar os aspetos seguintes:

- a) A aprovação deste projeto deveria ser associada à revisão dos estatutos dos titulares dos cargos políticos e dos altos cargos públicos, nomeadamente, em matéria de exclusividade, impedimentos e regime após cessação de funções, por forma a minimizar os riscos associados à operacionalização deste regime e condições de exercício de funções pelos respetivos titulares;
- b) No art.º 4.º do projeto de Diploma não são mencionados os juízes do Tribunal de Contas e dos Tribunais Administrativos e Fiscais, propondo-se que a redação passe a ser a seguinte:

*21/8/11*



«Os magistrados das diferentes ordens de Tribunais e do Ministério Público e o Provedor de Justiça ficam também sujeitos às obrigações declarativas previstas na presente lei»;

- c) Em conformidade, deveria alterar-se o n.º 2 do art.º 7.º do mesmo projeto de diploma;
- d) Na mesma linha, o n.º 3 do art.º 18.º é omissivo quando ao Tribunal Constitucional, ao Tribunal de Contas e ao Provedor de Justiça;
- e) Finalmente, o Conselho considera que a redação dos art.ºs. 12.º a 16.º poderia ser objeto de simplificação, tendo em vista prevenir os riscos de divergentes interpretações suscetíveis de pôr em causa a sua efetiva aplicação.

Lisboa, 6 de março de 2019

Vitor Caldeira  
(Conselheiro Presidente do TC e do CPC)

José F.F. Tavares  
(Diretor-Geral do TC e Secretário-Geral do CPC)

Vítor Miguel Rodrigues Braz  
(Inspetor-Geral de Finanças)



CONSELHO DE  
**PREVENÇÃO DA  
CORRUPÇÃO**

Maria Ermelinda Carrachás  
(Secretária-Geral do Ministério da Economia)

Amadeu Ribeiro Guerra  
(Procurador-Geral Adjunto)

Rui Patrício  
(Advogado)

João Amaral Tomaz  
(Economista)

