ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

Projeto de Lei n.º 179/XVI/1ª (PAN) – Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março

A Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, solicitou à Associação Nacional de Freguesias – ANAFRE – a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei em epígrafe.

POSIÇÃO DA ANAFRE

1) O Sistema normativo Português de Prevenção e Combate à corrupção e criminalidade associada tem beneficiado de importantes contributos legislativos seja com origem nacional, seja como resultado da transposição de Diretivas Comunitárias e da adoção de outros instrumentos jurídicos dos organismos internacionais com competência na matéria.

2) O **Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro** criou o *Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)* por força dos seus **Art.ºs 1º**, **al. ª a)** a **26º** e, por força do seu **Art.º 1º**, **al.ª b**) e **anexo** do Decreto-Lei do qual faz parte integrante, o *Regime Geral de Prevenção da Corrupção* (RGPC).

3) A **Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro** [*Estabelece o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*] prevê a instituição de canais de denúncia e de proteção dos denunciantes.

4) A **Lei nº 94/2021, de 21 de dezembro** [*Aprova medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção, alterando o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas*] e a **Resolução do Conselho de Ministros nº 37/2021, de 18 de março** [*Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024*].

5) Antes destes diplomas, a **Lei nº 83/2017, de 18 de agosto**, sucessivamente alterada *estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo* de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, operando igualmente a transposição de várias Diretivas. A definição de *pessoas politicamente expostas* (PEP) e de *pessoas*

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

reconhecidas como estreitamente associadas resultam do seu **Art.º2º**, **nº1**, **al. cc)** e **dd)**.

6) A **Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto**, regulamentada através da **Portaria n.º 233/2018, de 21 de agosto** e da **Portaria n.º 200/2019, de 28 de junho** prevê o *Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo*

7) Mais tarde, a **Lei nº 52/2019, de 31 de julho**, entretanto sucessivamente alterada, aprova o *Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos* prevendo uma série de incompatibilidades.

8) O vertente projeto de Lei, caracteriza-se:

- Pela aprovação de ***Regras de Transparência aplicável às Interações entre entidades públicas e outras entidades*** – **Artº. 1º**., composto pela vertente do Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies* – **Art.º 4º. e 5º.**, e pela vertente do Mecanismo de Pegada Legislativa – **Art.ºs 1.º**, **nº1 e 10.º**.

- A consagração de uma série de definições operativas e de clarificação do seu âmbito subjetivo de aplicação - **Art.ºs 2.º**, **3º**;

- A instituição de um mecanismo de registo de representação de interesses e de *Lobbies* - **Art.ºs 4º. e 5º.;**

- A previsão dos direitos e deveres das entidades registadas – **Art.ºs 7º.** e **8º**.;

- A instituição de incompatibilidades e impedimentos – **Art.º 6º.**

9) O presente Projeto de Lei dá importantes passos no sentido de identificar certas práticas de *Lobbying*, retirando-as do limbo normativo em que se encontravam, a bem dos princípios da integridade, transparência e igualdade de oportunidades que justamente acolhe no seu **Art.º 1º**.

10) Com efeito, a falta de previsão legal e regulamentar de algumas destas atividades, de par com a inexistência de uma rigorosa tipificação penal de alguns das suas variantes patológicas, não impediu que as mesmas existissem e se intensificassem, com grave prejuízo para a transparência dos procedimentos e para a confiança dos cidadãos nas instituições.

11) A mesma omissão terá ademais contribuído para um agravar dos *índices de perceção do fenómeno da corrupção,* cuja correspondência com a realidade é amplamente discutida e debatida na academia, nos organismos de investigação criminal e nas

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

instâncias judiciárias. Ora, como é do senso comum, a omissão da previsão de uma atividade não implica a sua inexistência concreta.

12) O presente Projeto de Lei desenvolve a noção de representação de grupos de interesses, desenvolvendo a disciplina relativa às respetivas atividades – **Art.º 2º**, **nºs 1** e **2** e distinguindo-a de atividades que com elas poderiam confundir-se - **Art.º 2º**, **nº3**.

13) O Projeto de Lei articula o registo das entidades de representação de interesses com a concessão de *Audiências e consultas públicas*, permitindo identificar o *início* de uma certa atividade de influência nos termos em que a mesma é delimitada, no seu **Art.ºs 2º e 9º.** representando uma inovação legislativa que se aplaude.

14) Nos termos do seu **Art.º 10º**, o Projeto de Lei prevê o *Mecanismo da Pegada Legislativa*, por intermédio do qual passam a ser conhecidas e identificadas *todas as consultas ou interações, sob qualquer forma, de quaisquer pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos que, sob a forma comercial ou não, tenham por destinatário uma das entidades públicas referidas nas alíneas b), c) e e) do artigo 3º., ocorridas na fase preparatória do processo legislativo associado a projetos e a propostas de lei submetidos à Assembleia da República são identificadas obrigatoriamente no formulário cujo modelo consta do anexo II da presente lei, da qual faz parte integrante* (**nº. 1**).

15) Por outro lado, até para salvaguarda da sua imparcialidade e isenção, no sentido de assegurar a transparência, *as entidades que exerçam poderes públicos abrangidas pela presente lei podem, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de mecanismos de pegada legislativa que assegurem o registo de todas as interações ou consultas, sob qualquer forma, realizadas na fase preparatória das políticas públicas, de atos legislativas e regulamentares, de atos administrativos, de contratos públicos ou de outros processos decisório, e que assegurem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo"* (**n.º3**).

16) O presente projeto de diploma legislativo aplica-se aos *órgãos e serviços da administração autárquica* – **Art.º 3º**, **nºs 1**, **al. j)**.

17) Porém, o **Artº. 3º. nº. 1 al g)** prevê a aplicação do diploma *aos órgãos executivos das freguesias com mais de 10 000 eleitores ou com mais de 7 000 eleitores e de 100Km2 de área.*

18) Deteta-se assim uma manifesta contradição, na previsão normativa contida nas duas indicadas alíneas, que urge clarificar, no sentido de definir a aplicação do diploma a todos os órgãos e serviços das autarquias locais ou, no caso das Freguesias, apenas

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

aos seus órgãos executivos com mais de 10 000 eleitores ou com mais de 7 000 eleitores e de 100km2 de área.

19) Cumpre assegurar a distinção entre as atividades ora previstas e disciplinadas pelo diploma e os mecanismos de representação dos direitos e interesses legítimos dos particulares sejam eles pessoas singulares ou coletivas. O diploma, apesar de o referir no seu **Art.º 9º**, **nº2** relativamente:

    a) A **audiências e <u>diligências procedimentais</u>** previstas no **<u>Código do Procedimento Administrativo</u>** e no **<u>Código dos Contratos Públicos</u>** em relação a **<u>procedimentos</u>** em que as entidades sejam interessadas ou contrainteressadas;
    b) A **<u>audições e participações legalmente previstas</u>** no âmbito de **<u>processos legislativos e de processos de tomada de decisão</u>** das entidades que exerçam poderes públicos…

20) Não aparenta, contudo, estabelecer um critério distintivo entre qualquer uma dessas instâncias, com prejuízo do rigor e clareza necessários a saber-se onde começa o exercício de participação na defesa de direitos e na promoção de interesses de vária ordem subsumíveis nas práticas reguladas pelo diploma.

21) O diploma não discerne entre as formas pelas quais se **concretizam os seus objetivos de prevenção** e a diferente natureza das entidades às quais se aplica, conquanto sinta necessidade dessa operacionalização, como resulta da disciplina dos **Art.ºˢ 7º. 8º. 9º. e 12º.**

22) Ora, uma coisa será a instituição de mecanismos internos de controlo e registo – mesmo em entidades em que, atentos à plenitude das suas atribuições e competências, nomeadamente as dotadas de poderes legislativos (**Art.º 3º**, **nº1**, **al.ᵃˢ b)**, **c)** e **e)**) a normação poderia atingir as demais…

23) Outra, a verdadeira articulação legislativa da aplicação das normas às diferentes entidades públicas abrangidas.

Tudo visto, a ANAFRE saúda esta inovação legislativa, com as ressalvas assinaladas, considerando este projeto de Lei como o início de um processo que irá certamente contemplar estas e outras vertentes.

Lisboa, 16 de julho de 2024

Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt