PROJETO DE LEI Nº 346/XVI/1.ª

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

---

A Assembleia da República, através da Comissão Eventual para o acompanhamento integrado da execução e monitorização da Agenda Anticorrupção, solicitou a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei nº 346/XVI/1ª apresentado pelo Partido Social Democrata.

Procede-se à análise do referido Projeto de Lei, considerando a informação para esse efeito elaborada pelo assessor do Gabinete do Procurador-Geral da República, Dr. Jorge Malhado.

O PROJETO NORMATIVO E O SEU CONTEXTO

Na exposição de motivos, o Projeto faz referência a sistemas internacionais já implementados, designadamente o Registo de Transparência da União Europeia, e a recomendações de organizações e instituições internacionais, como o Grupo de Estados contra a Corrupção, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e o Pacto Global da Organização das Nações Unidas, que apontam medidas concretas para garantir transparência nos processos legislativos.

A regulação constante do Projeto realiza-se através de um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos e de uma agenda pública de interações entre os setores público e privado.

O Registo de Transparência da Representação de Interesses (RTRI), criado pela proposta em análise, configura-se como um sistema de registo único, público e gratuito e funcionará junto da Assembleia da República.

A criação do RTRI no seio da Assembleia da República obedece às competências constitucionais deste órgão. A Assembleia da República tem competência legislativa, fiscaliza a ação do Governo e da administração pública e deve promover a transparência e a ética no exercício de funções públicas [artigos 2.º, 147.º, 162.º e 266.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP)]. O processo legislativo deve ser conduzido com clareza, imparcialidade e publicidade e deve ser sujeito a prestação de contas, o que o Projeto parece visar, obrigando à identificação e divulgação das interações de diversas entidades públicas com representantes de interesses legítimos na fase preparatória de iniciativas legislativas.

A agenda pública de interações entre os setores público e privado será um sistema de registo público de todas as interações ocorridas entre os representantes das entidades públicas e os representantes de interesses legítimos. O artigo 48.º, n.º 2, e 52.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), consagram os direitos de participação na vida pública e de petição. O Projeto visa cumprir essas garantias ao regular a interação de entidades privadas com entidades públicas, promovendo o esclarecimento sobre os atos do Estado e das demais entidades e autoridades públicas acerca da gestão dos assuntos públicos.

O artigo 268.º, da CRP, mostra-se igualmente respeitado, pois o Projeto vai no sentido de garantir os direitos e garantias dos cidadãos, aí previstos,

designadamente de ser informados, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam interessados e de conhecer as decisões tomadas.

O Projeto respeita os direitos de igualdade, de imparcialidade, de informação, de participação, de audiência e de impugnação assegurados a todas as partes interessadas, previstas nos artigos 6.º, 9.º, 82.º, 98.º, 100.º, 121.º,º e 191.º, do Código do Procedimento Administrativo.

Com esta proposta legislativa visa-se, ainda, complementar as disposições da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, promovendo interação responsável entre administração pública e interesses privados, de acordo com os princípios da legalidade, da subsidiariedade, da transparência, da responsabilidade, da igualdade, da participação e do respeito pelo interesse público (artigos 3.º e 6.º). O princípio da participação é particularmente relevante para o RTRI, pois dele resulta que as entidades públicas devem criar condições para uma interação clara e ética com o setor privado.

ANÁLISE

Apesar dos méritos aqui assinalados e da referência feita no preâmbulo de que as medidas agora previstas são um primeiro passo no sentido de uma regulação futura mais exigente e com sanções associadas e terão um caráter de progressividade no seu alcance e nos seus efeitos, o Projeto suscita-nos algumas questões, sobretudo com referência ao modelo instituído pelo Registo de Transparência da União Europeia.

Quanto ao **artigo 2.º, n.º 3,** do Projeto, diga-se o seguinte:

A delimitação das atividades excluídas é um aspeto essencial para assegurar a clareza e a eficácia do regime proposto, sendo que as restrições previstas no Projeto encontram fundamento legal no princípio da proporcionalidade – previsto pelo artigo 18.º, n.º 2 e 3, da CRP - e são justificáveis para prevenir conflitos de interesse. A falta de precisão nas exclusões pode conduzir a interpretações ambíguas.

Talvez a exclusão que nos merece mais atenção diga respeito ao exercício do mandato forense. A eficaz aplicação do regime em análise dependerá, neste aspeto, da clareza dos limites entre advocacia e *lobbying*. Parece-nos aconselhável distinguir-se entre a atividade de advocacia ligada à defesa de direitos de petição ou manifestação, ou em processos administrativos ou judiciais, e a atividade que vise influenciar políticas públicas ou decisões legislativas, mesmo que realizadas por advogados. Do regime a instituir deve, desejavelmente, resultar muito claro que dele apenas fica excluído o exercício de mandato forense no âmbito de processos judiciais e administrativos. Ao invés, deve ficar explícito que todo o restante exercício de mandato forense que não caiba nesse âmbito deve estar sujeito ao regime de transparência que o Projeto pretende criar.

Parece-nos aconselhável que os advogados, tal como outros profissionais, declarem as suas atividades junto ao RTRI quando estas ultrapassarem o âmbito tradicional da advocacia. Note-se que o Registo de Transparência da União Europeia não distingue advogados de outros profissionais, impondo obrigações semelhantes a todos os que influenciam políticas públicas.

Quanto ao **artigo 3.º**, do Projeto:

O âmbito de aplicação do regime de transparência a instituir pelo Projeto, relativamente a entidades públicas por ele abrangidas, compreende vários órgãos, entidades e instituições do Estado. Não obstante, parece-nos existirem outros que, pelo papel relevante que desempenham na formulação de políticas públicas ou na gestão de recursos públicos, poderiam ser incluídos no regime proposto.

A Procuradoria-Geral da República, pelo relevo das suas funções no sistema judicial e pode ser alvo de *lobbying* no âmbito das respetivas competências. A referência a este organismo no regime de transparência poderá ser de ponderar, ressalvadas as devidas adaptações eventualmente necessárias.

Por seu turno, a Provedoria de Justiça é uma entidade independente que interage com cidadãos, com empresas e com o Governo, com vista à proteção de direitos fundamentais. Os representantes de interesses podem tentar influenciar a atuação da Provedoria de Justiça, que por sua vez influencia o processo legislativo e a restante atividade do Estado através das suas recomendações e decisões. Pelo que a sua inclusão deve ser ponderada.

Também as empresas públicas e sociedades de capitais maioritariamente públicos têm um impacto significativo em setores estratégicos, como a saúde, transportes, energia e infraestruturas, podendo ser objeto da atividade de *lobbying* no âmbito da celebração de contratos, na formulação de políticas setoriais ou na tomada de decisões estratégicas. Especificamente na área da saúde, entidades e instituições como a Administração Central do Sistema de Saúde, os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde e as administrações regionais de saúde fazem a gestão de orçamentos elevados e celebram contratos envolvendo montantes significativos, sendo potenciais alvos de *lobbying*.

As universidades e institutos politécnicos públicos interagem frequentemente com interesses privados, especialmente no contexto de parcerias, financiamentos e projetos de investigação. O *lobbying* junto destas instituições pode influenciar tomadas de decisões relativas financiamento ou acesso a recursos públicos, bem como desenvolvimento de atividades de investigação científica.

Incluir estas entidades no âmbito da lei parece-nos que reforçaria o alcance do regime de transparência, cobrindo áreas estratégicas de atuação pública nas quais o *lobbying* pode ter impacto significativo. O alargamento do regime deve considerar as especificidades das entidades envolvidas, garantindo que as regras de transparência não interferem indevidamente no seu funcionamento nem sobrecarregam burocraticamente os seus recursos.

Quanto ao **artigo 7.º:**

O regime previsto no Projeto exorta as entidades e pessoas que representam interesses legítimos a proceder ao seu respetivo registo, assim como todas as entidades públicas a com as quais aquelas interagem a incentivar e a promover o registo dos interlocutores de tais interesses, dando prevalência e preferência de interação àqueles que o fizeram.

O Projeto não prevê que apenas representantes inscritos no RTRI possam interagir com entidades públicas, o que nos parece que seria preferível.

O artigo 5.º, do Acordo Interinstitucional, de 20 de maio de 2021, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre um Registo de Transparência Obrigatório, no âmbito do já mencionado Registo de Transparência da União Europeia, estabelece o princípio da condicionalidade e remete para as instituições signatárias a regulamentação desse assunto. No sítio de

internet da União Europeia consta o seguinte (*in* https://transparency-register.europa.eu/guidance/guidelines_pt):

«Através do [Acordo Interinstitucional] *sobre o Registo de Transparência, as instituições signatárias assumiram o compromisso de tornar efetivamente obrigatória a inscrição no que toca a determinadas atividades de representação de interesses («princípio da condicionalidade»).*

«As instituições signatárias adotam medidas de condicionalidade nos casos em que decidem tornar obrigatória a inscrição prévia no registo de determinadas atividades de representação de interesses. Tal implica que, embora a inscrição seja voluntária, os representantes de interesses devem estar inscritos, caso pretendam realizar a atividade em causa junto da instituição que implementou a medida. Assim, a inscrição passa a ser um requisito prévio para realizar a atividade em causa.

«Por motivos de organização interna, cada instituição implementa este compromisso individualmente.»

Na sequência, a Comissão exige que os seus membros e os membros do seu gabinete se reúnam apenas com representantes de interesses inscritos[1]. Também o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu obrigam a esse registo, para determinados tipos de interações[2].

Relativamente ao **artigo 9.º**, do Projeto, parece-nos que aconselhável estabelecer ligação entre o registo de consultas e interações aí previstas com o RTRI, criando um sistema integrado que permita identificar com facilidade as entidades que participaram no processo legislativo e os interesses que estas representaram.

[1] Quanto aos tipos de interações com representantes da Comissão: https://transparency-register.europa.eu/guidance/guidelines_pt
[2] https://transparency-register.europa.eu/conditions-contacts-eu-institutions_pt

Recomendamos ainda a implementação de um sistema de monitorização que avalie periodicamente a eficácia da pegada legislativa prevista nessa norma, que permita identificar lacunas e propor melhorias.

O **artigo 10.º**, do Projeto, merece-nos as seguintes observações:

O Projeto não define uma graduação de gravidade das infrações previstas nem uma consequente progressividade das respetivas sanções. Do mesmo passo, não são previstas sanções financeiras, que nos parecem ser as mais dissuasoras no caso. A proibição temporária de representação, designadamente com a obrigação posterior de demonstração de conformidade para que possa ser retomada a atividade, também não está prevista.

A publicação de decisões condenatórias parece-nos ser uma medida a prever.

O Projeto igualmente não menciona o processo de aplicação de sanções, o que, parece-nos, cria um vazio legal.

Os aspetos identificados podem comprometer o resultado esperado com a aprovação do Projeto. A ausência de sanções nos termos atrás referidos pode levar à quebra de confiança por parte dos representantes e da comunidade em geral no RTRI. Parece-nos que o Projeto beneficiaria de um regime sancionatório mais detalhado e dissuasor.

Quanto ao **artigo 11.º**, do Projeto, parece-nos que o conceito "atividades de mediação" carece de maior clarificação, podendo dar margem a interpretações divergentes e a dificuldades de aplicação da norma. Este preceito também não especifica a entidade fiscalizadora do cumprimento das incompatibilidades, como será garantida a transparência nas transições de cargos para o setor privado nem

as sanções aplicáveis em caso de infração. Note-se ainda que o disposto neste artigo, tal como está elaborado, pode ser contornado no caso das atividades de representação serem realizadas de forma indireta.

No contexto do que prevê o **artigo 14.º**, diga-se que nos parece essencial a garantia de participação e avaliação contínua das partes interessadas na implementação, aplicação e desenvolvimento do regime previsto no Projeto. A participação e avaliação contínua permitem identificar lacunas, ambiguidades e dificuldades práticas na aplicação do regime, permitindo ajustamentos. Tal poderá ser feito mediante as consultas públicas – tal como previsto nessa norma -, mas também através da implementação de uma comissão composta por representantes do setor público, entidades registadas, organizações da sociedade civil e especialistas independentes, que elaborem relatório anual com avaliação e recomendações para a melhoria do regime. A participação de intervenientes de diferentes origens enriqueceria a legislação com diferentes pontos de vista e perspetivas, garantindo regras mais ajustadas à realidade.

A fiscalização da aplicação do regime – independentemente do trabalho que a Assembleia da República possa e deva assumir a esse nível, como previsto no Projeto – deverá estar atribuído a uma estrutura independente, como sucede com o Secretariado e Conselho de Administração do registo europeu, a qual teria competência para a realização da avaliação contínua do sistema, a investigação de infrações e a aplicação de sanções. A criação de órgãos especializados e independentes para supervisionar atividades de transparência foi adotada designadamente pela União Europeia, na qual o Secretariado Comum do Registo de Transparência supervisiona o Registo de Transparência da União Europeia, assegura a imparcialidade e promove boas práticas na interação entre

representantes de interesses e as instituições europeias, tal como resulta das respetivas páginas de *internet*.

O Projeto não prevê a descriminação das interações realizadas no relatório de divulgação e avaliação do sistema de transparência a elaborar nos termos do artigo 14.º.

CONCLUSÃO

O Projeto parece ser compatível com a Constituição e com o ordenamento jurídico em geral, promovendo avanços na transparência e na regulação da representação de interesses legítimos. A criação do RTRI parece-nos ser um passo relevante no fortalecimento da boa governação e no ajustamento do nosso ordenamento jurídico com as práticas internacionais mais recentes, sem prejuízo das questões identificadas.

*

Eis o parecer do CSMP.

Lisboa, 11 de dezembro de 2024