



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

Protocolo

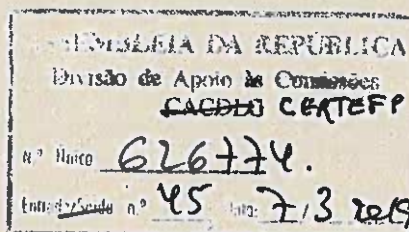
E-mail: 14CETTRANSPARENCIA@ar.parlamento.pt

Exmo. Senhor  
Dr. Luis Marques Guedes  
M.I. Presidente da  
Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício  
de Funções Públicas  
Assembleia da República  
Direção de Apoio Parlamentar | Divisão de Apoio às Comissões  
Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
Ofício n.º 1/CERTEFP NU:625381	15-02-2019	0541-CA/2019 GAJ	06-03-2019

**Assunto: Comissão/CERTEFP – 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**

- I. **ENQUADRAMENTO NO ÂMBITO DA SOLICITAÇÃO DE PARECER PELA COMISSÃO CERTEFP À AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES (AMT), EM ESPECIAL NO QUE RESPEITA AO PROJETO DE DIPLOMA “TRANSPARÊNCIA”**
  1. **COMISSÃO EVENTUAL PARA O REFORÇO DA TRANSPARÊNCIA NO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS (CERTEFP)**, a que V. Ex.<sup>a</sup> preside, pedido de emissão 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 (“Projeto de Diploma”).
  2. De acordo com a informação recebida, o Projeto de Diploma resulta da  **fusão**  de diversos projetos de lei anteriormente em discussão na CERTEFP, a saber – Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS), Projeto de Lei n.ºs 734/XII e 735/XIII (PS) e Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD), o qual tem vindo a ser referenciado como “Regulamentação do **Lobbying**” (que se pode definir, em tese e salvaguardadas declinações específicas, como “**comunicações e contactos que visam influenciar uma decisão pública ou política**”).
  3. Assim, o Projeto de Diploma - que resulta das **votações indiciárias** (12.02.2019) - funde os projetos de lei em referência no anterior parágrafo.
- II. **DA ESPECIFICIDADE DA AMT NO ELENCO DE ENTIDADES PÚBLICAS ABRANGIDAS PELO PROJETO DE DIPLOMA**
  4. A **AMT** foi a primeira Autoridade da Regulação Económica Independente criada em Portugal através da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio).
  5. Os Estatutos da AMT foram aprovados pelo **Decreto-Lei n.º 78/2014**, de 14 de maio, ao mesmo tempo que as funções de “regulamentação técnica / licenciamentos”







AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- ficaram alocadas ao IMT, I.P. (reestruturado após várias interações legislativas – vide Decreto-Lei n.º 236/2012, alterado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014<sup>1</sup>.
6. Não é demais recordar a génese da criação da AMT, através de segregação de “poderes regulatórios/regulamentares” e criação/previsão de novos poderes/funções, no domínio da **Regulação Económica**.
  7. Ao longo dos seus três anos de atividade, a AMT já construiu uma doutrina própria e original sobre a sua VISÃO DA REGULUÇÃO. Assim, na sua atuação, e em **primeiro lugar** a AMT efetua sempre um exercício de *compliance* com a legislação aplicável, e, em **segundo lugar**, procura contribuir para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado”, para a construção de um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, e para proteger o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, tendo em conta, de forma integrada, diferentes racionalidades e interesses: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.
  8. Ora, a **especificidade de AMT** (ou a especificidade de enquadramento de Autoridades/Entidades Reguladoras Independentes) não parecer ter sido especialmente considerada no Projeto de Diploma – desde logo, o n.º 3 do Artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa e as regras específicas da LQER /Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (já alterado pela Lei 12/2017, de 2 de maio) – vide, em especial, Artigo 24.º (responsabilidade dos membros do CA), Artigos 25.º e 26.º (Estatuto dos Membros do CA e Comissão de Vencimentos<sup>2</sup> - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1375/decisao-1\\_2015-da-cv-amt.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1375/decisao-1_2015-da-cv-amt.pdf)), bem como as regras relativas à Independência (Artigo 45.º), à Responsabilidade (Artigo 46.º), à Transparência (Artigo 48.º) e às obrigações de prestação de informação, quer perante o Governo, quer perante a Assembleia da República (Artigo 49.º).
  9. Para além do mais, e no âmbito dos seus poderes de Regulamentação, a AMT aprovou o seu Código de Ética (presente no seu sítio da Internet - <http://www.amt-autoridade.pt/amt/instrumentos-de-gestao-amt>).
  10. O Código de Ética – aplicável à AMT com Instituição, bem como a todos os profissionais que aí exercem funções – define a “Axiologia Genética” da AMT, apresentando os “Valores” que devem nortear a “Atitude Estrutural da Organização” (na sua prática quotidiana), a sua “Galeria de Responsabilidades”, a “Obrigação Ética” se assunção de um desempenho em que a subordinação ao Interesse Público seja evidente, numa ótica de obrigatória independência, geradora de Confiança Institucional e na relação com todos os Stakeholders e Utilizadores do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
  11. O Código de Ética faz uma referência muito especial à norma constitucional habilitante que confere ao legislador a possibilidade de criar entidades administrativas independentes<sup>3</sup> -de facto, a possibilidade de criação destas entidades (colocando em crise aquilo que alguma Doutrina já tem classificado como o princípio fundamental de só atribuir poderes a órgãos eleitos), exige, como contrapartida, que os titulares desses órgãos

<sup>1</sup> No âmbito do processo de reestruturação foram ainda publicados outros diplomas legais relacionados com a área rodoviária (Decreto-Lei n.º 76/2015- SIEV), com a área portuária (Decreto-Lei n.º 44/2014 – APS, SA/Portos do Algarve e ainda Decreto-Lei n.º 88/2015/Navegabilidade do Douro). Ao mesmo tempo, e ao fim do longo período da reestruturação do IMT, I.P. (processo ainda não concluído, pelo menos do ponto de vista administrativo) foi publicada a Portaria n.º 209/2015, de 16 de julho, que aprova os respetivos Estatutos.

<sup>2</sup> A CV da AMT foi nomeada pelo Despacho n.º 9220-B/2015, de 3 de setembro.

<sup>3</sup> Ver, por todos “Autoridades Administrativas Independentes e Constituição”, - LUCAS CARDOSO, José, COIMBRA Editora.





AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

assumam "uma responsabilização ética multifacetada, sejam transparentes e sujeitos ao escrutínio democrático e sejam inspiradores de confiança na sociedade e na economia".

12. Ou seja – do Estatuto, Especificidade e enquadramento constitucional e infraconstitucional das Entidades Reguladoras (Autoridades Administrativas Independentes) já resulta um "feixe considerável de deveres e responsabilidades", que tornam estas entidades altamente escrutináveis e sujeitas aos Princípios da Transparência e da *Accountability*.
13. Neste sentido, considera-se que algumas das obrigações constantes no Projeto de Diploma em análise não são, tal como propostas, proporcionais ao bem público que se pretende proteger -a possibilidade de escrutínio democrático/transparência – sendo, algumas delas, potencialmente lesivas de interesses legalmente protegidos (direito à reserva e intimidade da vida privada) potenciando eventuais quebras aos princípios e acervo relacionados com a proteção de dados pessoais e/ou segredos de negócio.

### III- DO PROJETO DE DIPLOMA E SUA APRECIÇÃO CRÍTICA

14. Ainda sem "Exposição de Motivos", o Projeto de Diploma contém 15 Artigos.
15. No Artigo 1.º (Objeto) refere-se que a lei visa estabelecer as regras de transparência aplicáveis a "entidades privadas que pretendem assegurar a representação legítima de interesses junto de entidades públicas", bem como à criação de um "Registo de Transparência e Representação de Interesses" (RTRI), que funciona junto da AR (ainda que se admita, ao longo do texto, que cada entidade pública possa optar por ter um registo próprio).
16. Por seu turno, o n.º 2 do mesmo Artigo 1.º, salvaguarda "o quadro de direitos e deveres previstos na CRP e na lei para efeitos de concertação social" e "audição e participação nos processos de tomada de decisão dos órgãos referidos no n.º anterior". A primeira questão que surge é, pois, relativa à tipificação dos referidos "órgãos", tendo em consideração que o n.º 1 do artigo em causa não os refere ou elenca.
17. A definição de "atividades de representação legítima de interesses" (cfr. n.º 1 do Artigo 2.º) coloca o assento tónico na **influência** (*legítima, porque balizada pela lei*) nos processos de decisão relativos a políticas, atos legislativos e regulamentares, atos administrativos, contratos públicos, bem como "os processos decisórios de instituições públicas, em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros". Mais uma vez fica a dúvida sobre o âmbito (demasiado amplo) desta definição, sobretudo na sua formulação final. O Artigo prossegue elencando um conjunto fechado ("nomeadamente") de atividades que consubstanciam a "representação legítima de interesses", incluindo contactos, envio e circulação de correspondência, organização de eventos e participação em consultas sobre propostas legislativas ou atos normativos. Não se incluem nestas "atividades" a prática de atos próprios de advogados e solicitadores (em representação dos interesses dos seus clientes), as atividades dos parceiros sociais e ainda as "atividades em resposta a pedidos de informação, direto e individualizados das entidades públicas". Mais uma vez, a formulação é fluída e estabelece fronteiras pouco precisas, pelo que se recomenda a ponderação da norma e respetiva densificação.





AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

18. O Artigo 3.º estabelece um vasto leque de entidades públicas abrangidas pela aplicação da lei, incluindo as “**entidades reguladoras**”, como é o caso da AMT. Por uma questão de coerência sistémica e terminológica recomenda-se que, nos termos da LQER, seja utilizada a expressão “**entidades administrativas independentes, com poderes de regulação**”.
19. Assim, a AMT (*porque entidade pública abrangida pelo escopo subjetivo do Projeto de diploma*) pode, nos termos do Artigo 4.º **optar por (i) criar um registo de transparência; ou (ii) utilizar o RITRI, gerido pela AR.**
20. O mesmo Artigo estabelece as informações que devem fazer parte do registo, especificando ainda informação adicional para as entidades que se dediquem “*à representação profissional dos interesses de terceiros*” (presumivelmente, entidades que se dediquem ao “*lobbying*”) as quais devem indicar o “*nome dos seus três principais clientes*” (tendo em conta o volume de faturação desses clientes no total do volume de negócios da entidade), sem prejuízo “*do registo de qual a entidade que estão a representar no momento de concessão de cada audiência por parte da entidade pública*”.
21. O Artigo 6.º estabelece os direitos das entidades registadas, referindo o Artigo 7.º os respetivos deveres. Sem prejuízo de uma análise detalhada, não podemos deixar de constatar alguma incoerência linguística ou terminológica, sobretudo na identificação das entidades com atividade profissional de “**mediação**” de interesses de terceiros, as quais, assumimos corresponderem às entidades antes mencionadas com referência à “**representação profissional de interesses de terceiros**”.
22. O n.º 3 do Artigo 8.º estabelece a obrigatoriedade de divulgação, no sítio da internet das entidades públicas abrangidas e com periodicidade regular, das “*reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo*”, devendo indicar, pelo menos “*a data e o objeto das mesmas*”.
23. Quanto a este ponto, já se havia referenciado em parecer sobre projeto anterior sobre matéria próxima da que agora se pretende regular, que esta “obrigatoriedade” é demasiado abrangente e não parece proporcional e/ou adequada ao seu escopo (promoção e defesa da transparência/accountability).
24. De facto, não se compreende como este dever de publicitação “*vida de uma entidade pública*” – não sendo uma entidade reguladora como a AMT uma exceção - é feita de uma sucessão de reuniões, encontros e comunicações, com entidades reguladas e com os demais *stakeholders* / utilizadores do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, sendo tal diálogo absolutamente essencial para o devir e cumprimento da Missão da Instituição.
25. Assim, considera-se que a **norma em causa não é aceitável, nem do ponto de vista jurídico** (não cumprindo com os Princípios da Necessidade, nem da Proporcionalidade), **nem do ponto de vista Ético**, podendo contribuir (ao contrário do desejado) para movimentos especulativos e “*captura*” do Regulador Independente pela “*mediatização da sua agenda e do seu trabalho quotidiano*”, o qual, muitas vezes, exige um especial **dever de reserva** (aliás consagrado estatutariamente).
26. O Artigo 9.º do Projeto de Diploma (**violação de deveres**) impõe uma única sanção para a (não tipificada) violação dos deveres consagrados (pelas entidades sujeitas a registo) – assim, caso os “deveres” não sejam cumpridos (faltando saber qual o organismo responsável pela aferição desse não cumprimento e aplicação da





AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

"sanção"), a entidade é total ou parcialmente suspensa do registo, sendo ainda determinadas "limitações de acesso" (sem determinar qual o "acesso" em causa) a pessoas singulares que tenham atuado em sua representação. Para além do mais, a norma não estabelece qualquer possibilidade de "reabilitação" das entidades potencialmente incumpridoras (cujo direito de defesa/contraditório parece não ter sido acautelado).

27. O Artigo 10.º do Projeto de Diploma (**Incompatibilidades e Impedimentos**) parece convocar alguma ponderação/reflexão. De facto, não é totalmente claro o âmbito de aplicação da proibição aplicável a titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos (sem que seja consagrada uma definição de "altos cargos públicos") da prática de "*atividades de representação profissional de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde o fim do seu mandato*". Esta limitação de âmbito é pouco clara – qual a "*representação profissional de interesses*" abrangida pelo âmbito da proibição? Como coadunar este "âmbito" com o universo de todas as entidades sujeitas a registo e abrangidas pelo regime que se pretende consagrar? Qual o significado do n.º 2 do mesmo Artigo 10.º, nomeadamente quando se refere que a "*representação legítima de interesses, quando realizada a título profissional*" é incompatível com o exercício da advocacia e como coadunar esta proibição com o exercício normal da profissão de advogado, cuja principal missão é assegurar, precisamente, a representação (legítima) dos interesses dos seus clientes? Não será o exercício da advocacia uma "*representação profissional de interesses*"<sup>4</sup> Porquê consagrar uma incompatibilidade específica entre o "*exercício da representação profissional de interesses*" e "*o exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora*", tal como consta da al. c) do n.º 2 do mesmo Artigo 10.º? Esta incompatibilidade já resulta do regime jurídico consagrado, quer na LQER, quer no regime estatutário da AMT (apenas para citar um exemplo de uma entidade administrativa independente com poderes de regulação). Ou seja, todas estas dúvidas e questões recomendam a ponderação precisa dos conceitos utilizados, bem como a articulação sistémica dos regimes legais aplicáveis ao (vasto) leque de entidades que o novo regime pretende regular (recomendação que também é válida no que se refere ao elenco das categorias de "*representantes legítimos de interesses*" constantes do n.º 3 do Artigo 11.º do Projeto de Diploma).

#### Em Síntese:

28. No âmbito do pedido de **Parecer** que foi solicitado à AMT no que se refere ao Projeto de Diploma, para além das notas e recomendações já referenciadas no ponto anterior, cumpre referir o seguinte:
- A regulação/regulamentação do *lobbying* (assumindo a definição já referenciada desta atividade como "*comunicações e contactos que visam influenciar uma decisão pública ou política*") exige a adoção de uma abordagem integrada e sistémica, ponderando e delimitando cuidadosamente os conceitos, tipificando os

<sup>4</sup> Cfr. igualmente al. b) do n.º 2 do Artigo 11.º do Projeto de Diploma, que define os "Representantes Profissionais de Interesses" como "todas as pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que atuem como representantes de interesses legítimos de terceiros".





AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- intervenientes (públicos e privados) abrangidos pelo regime que se pretende consagrar e que tem como principais objetivos a **promoção e defesa da transparência e accountability**.
- b. Essa abordagem, sistémica e integrada, convoca a necessidade de adoção de um regime coerente e funcional que respeite os princípios da proporcionalidade e da necessidade e considere a especificidade e enquadramento de cada interveniente (*vide, a título meramente exemplificativo, as regras aplicáveis às entidades administrativas independentes, constantes da LQER, dos seus Estatutos e regulamentação interna*).
  - c. É também necessário calibrar e reposicionar as expetativas relativas à adoção desta regulamentação – de facto a “regulamentação” da atividade da “representação legítima de interesses” (profissional ou não) não é, *de per se*, um instrumento suficiente para erradicar práticas ilegítimas, quer do foro criminal (corrupção, tráfico de influências), quer no domínio dos contactos “informais” entre decisores públicos e grupos de interesse, não terminando com os canais de influencia e comunicação criados por “portas giratórias”. Todas estas questões requerem abordagens específicas, nomeadamente tendo em conta uma visão integrada e holística, não apenas regulamentar.
  - d. A regulamentação da atividade de “representação legítima de interesses” (nomeadamente quando exercida profissionalmente) é de louvar, mas não deve ser encarada de forma isolada. É necessário evitar “regulamentações” mal desenhadas e/ou articuladas, assentes em simples “registos” - voluntários ou obrigatórios - que podem conduzir a distorções de mercado (o mercado específico das entidades profissionais que asseguram a representação legítima de interesses).
  - e. Mais – o desenho, coordenação e articulação desses “registos” (tendo em conta a “rede” de registos públicos que o Projeto de Diploma parece potenciar, sobretudo se cada entidade pública optar por um registo próprio) devem ser cuidadosamente ponderados, tendo em conta a proporcionalidade que deve existir nos instrumentos de proteção dos diversos interesses públicos e privados em equação.
  - f. De referir que se considera que uma “regulamentação” adequada da atividade da representação legítima de interesses (profissional ou institucional) oferece benefícios em duas vertentes: a **transparência** dos processos decisórios e a **igualdade de acesso a esses processos**.

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional sobre esta matéria, no âmbito do profícuo e aberto diálogo institucional entre a Assembleia da República e a AMT.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho