



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«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»

PARECER

Pretendendo a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas – CERTEFP – aprovar o Projeto diploma que regule *«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»*, vem, junto da Associação Nacional de Freguesias – ANAFRE – solicitar que, na sua qualidade de Parceiro Social, sobre o Projeto de diploma se pronuncie.

Sendo certo que o Diploma em causa se destina a sistematizar as *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, os magistrados, cargos políticos, dirigentes da Administração Pública, entidades administrativas independentes e gestores públicos)*, não pode a ANAFRE deixar de reconhecer a importância de tais medidas e pronunciar-se.

O texto em apreço vem substituir, fundindo-os, os Projetos de Lei:

- N.º 225/XIII (CDS-PP);
- N.º 734/XIII e n.º 735/XIII (PS);
- N.º 1053/XIII (PSD).

O título e cabeçalho deste Parecer constituem o “Objeto” da Lei constituenda.

Para melhor compreensão da “matéria prima” que nos importa trabalhar nesta reflexão, devemos escarpelizar os conceitos.

Assim:

- *“transparência”* – ato e qualidade de quem evita atividades sombrias, cinzentas, opacas, ou do que, atrás do invólucro formal de uma instituição, pratica atividades concretas que podem ser observadas sem ocultamento

De *«regras de transparência»* nos fala o Artº 1º - Objeto - do presente Projeto de Lei.



- **“representação legítima de interesses”** - poder/dever de quem se organiza para representar e defender interesses próprios, do grupo que integra ou da classe a que pertence, perante os poderes constituídos.
- Tem como escopo promover o diálogo entre instituições e agentes do poder político, oferecendo dados e conhecimentos, análises e informações, para que fiquem mais instruídos sobre os impactos que as políticas públicas possam ter sobre determinados setores ou grupos sociais.

Nenhuma autoridade (deputado, ministro, presidente, etc) ou seus assessores tem conhecimento integral sobre todos os assuntos e acesso a todos os dados relativos aos temas sobre os quais devem decidir.

Correntemente, são designados por: “Os lóbis”.

Ao contrário dos partidos políticos, não pretendem a conquista do poder ou substituir os agentes públicos; apenas influenciar o processo decisório.

Assim, não integram o sistema político, de modo institucional, mas participam, fiscalizam e ajudam no controle social dos atos governamentais.

A representação de interesses, uma realidade nos países democráticos, é legal e legítima, inclusive com amparo em nível constitucional e infraconstitucional.

A Constituição da República Portuguesa – CRP – no seu Artigo 46.º, prevê que “[...os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respetivos fins não sejam contrários à lei penal”.

Igualmente, a CRP garante o princípio da participação dos cidadãos na organização e funcionamento das instituições - Artigo 267.º, nº 1 - segundo o qual a Administração Pública deve ser estruturada de modo a “...a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática”.

Este princípio significa que os cidadãos devem ser chamados a intervir na vida pública, não só para elegerem os respetivos órgãos mas também para intervirem no próprio funcionamento quotidiano da Administração Pública, participando, por exemplo, na tomada de decisões administrativas.

O **Artigo 2.º do Projeto de Lei - Representação legítima de interesses** – dispõe sobre esta matéria e enumera – **Nº 2** - não taxativamente (porque a imaginação colocada ao serviço dos interesses não tem limites) os atos, factos e circunstâncias em que tal representação pode ocorrer.



Igualmente sinaliza – **Nº 3** - situações que devem ser excluídas do âmbito do presente diploma, quer deportando-as para legislação especial, quer desclassificando-as de tal julgamento, por força da sua própria natureza.

- “*entidades públicas*” – figuras coletivas públicas que pertencem à organização do Estado, com atribuições e competências próprias que prosseguem políticas públicas, detentoras de poder, umas com mais ou menos soberania, outras com mais ou menos autonomia que lhes são conferidas por Lei. Assim é no Estado de Direito.

O Artº 3º - Âmbito de aplicação - do presente Projeto de Lei define quais as entidades públicas a quem esta Lei se aplica.

E, de entre as demais, porque especialmente visadas nos interesses protecionistas da ANAFRE, as entidades da Administração Autárquica.

- “*criação de registo de transparência*” – obrigação que impera sobre as entidades públicas de constituírem o seu próprio registo ou de utilizarem o da Registo de Transparência de Representação de Interesses – RTRI - da Assembleia da República .

Esta obrigatoriedade vem consubstanciada no **Artigo 4.º - Obrigatoriedade de criação de registo** – sendo que, para algumas entidades, tais como aquelas a quem assiste um direito de consulta e participação, legal ou constitucional, essa criação processa-se de forma automática e oficiosa.

O registo obedece a regras formais e procedimentais que o **Artigo 5.º** objetiva.

- “*entidades registadas*” - Aquelas que gozam do poder de consultar e participar no processo e no âmbito dos procedimentos decisórios das entidades.....

Como em toda a arquitetura social dos Estados Democráticos e de Direito, sobre os sujeitos do direito recaem, correspondentemente, direitos e deveres.

Reunidos na personalidade jurídica desses sujeitos, estão presentes, no seu *modus faciendi*, em total reciprocidade.

Os **Artigos 6.º e 7º** definem o elenco dos direitos e deveres que impendem sobre as “*entidades registadas*”.

O registo é um procedimento preliminar do qual depende a concessão de audiências e audições.

É o que o **Artº 8º - Audiências e consultas públicas** – determina, ao mesmo tempo que cria uma condicionante posterior: que as consultas públicas que visem obter opiniões



sobre iniciativas legislativas sejam disponibilizadas na respetiva página da internet da entidade.

Como sempre, o **Artigo 9.º** contém a previsão das sanções aplicáveis em situação de **Violação de deveres**, também elas sujeitas a publicidade no sítio da internet.

Os valores da transparência e integridade são geradores de incompatibilidades e impedimentos.

Por isso, o **Artigo 10.º** regula os casos de representação profissional de interesses que podem criar incompatibilidades e impedimentos, bem como um período de nojo – três anos após o final do mandato.

Igualmente condena as situações capazes de criar riscos de diminuição da sua independência, imparcialidade e objetividade.

AS normas do **Artigo 11.º - Registo de Transparência da Representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI)** – interessam particularmente à ANAFRE pois, na sua qualidade de Parceiro Social, também está por elas comprometida e condicionada.

Artigo 11.º

Registo de Transparência da Representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI)

1. *É criado o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), com carácter público e gratuito, que funciona junto da Assembleia da República para assegurar o cumprimento das disposições da presente lei dos contactos realizados junto daquele órgão de soberania.*
2. *As entidades que pretendam exercer a atividade de representação de interesses junto da Assembleia da República, por si ou em representação de terceiros, devem obrigatoriamente inscrever-se no RTRI, através do respetivo portal na Internet.*
3. *Os representantes de interesses legítimos agrupam-se no RTRI nas seguintes categorias:*

a) Os parceiros sociais privados e as entidades privadas representadas no Conselho Económico e Social e as entidades privadas de audição constitucional ou legalmente obrigatória;
b) Representantes profissionais de interesses: incluem-se nesta categoria todas as pessoas individuais e coletivas que atuem como representantes de interesses legítimos de terceiros;
c) Representantes de interesses empresariais: incluem-se nesta categoria pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam por si a representação dos seus interesses legítimos;
d) Representantes institucionais de interesses coletivos: incluem-se nesta categoria as entidades representativas de interesses legítimos de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos;
e) Outros Representantes: incluem-se nesta categoria todos aqueles, que não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses legítimos nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.

- 4 *São automática e oficiosamente inscritas no registo as entidades referidas na alínea a) do número anterior*
- 5 *Sem prejuízo da adoção de registos próprios para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei, as demais entidades públicas podem aceitar como válida a inscrição no RTRI das entidades que pretendam exercer a atividade de representação de interesses junto de si.*



- 6 *A Assembleia da República disponibiliza no respetivo site, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.*
- 7 *A Assembleia da República, as Comissões Parlamentares e os Grupos Parlamentares divulgam, no mês subsequente, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo através do respetivo site.*
- 8 *Com vista a salvaguardar a reserva devida aos casos sensíveis e a proteção de pessoas singulares em situações comunicadas no âmbito do trabalho parlamentar, a divulgação dos contactos e audiências pode ficar reservada até à conclusão da atividade parlamentar desencadeada em função da denúncia ou comunicação realizada.*

O **Artigo 12.º** estabelece as regras da constituição voluntária dos **Códigos de Conduta**, o que deverá obedecer aos seguintes termos:

Artigo 12.º

Códigos de Conduta

As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem emitir códigos de conduta ou prever disposições especificamente aplicáveis à matéria da representação de interesses nos códigos de conduta em vigor ou aplicáveis a outras matérias, para densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos.

A **divulgação e avaliação do sistema de transparência – Artº 13º** - são promovidas pelas entidades públicas que publicam anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência, contendo:

- uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos;
- o número de entidades registadas;
- os acessos, as atualizações e os problemas encontrados na sua aplicação e na dos códigos de conduta.

Ouvindo, em consultas regulares para o aperfeiçoamento do sistema de transparência, os representantes de interesses legítimos, as associações profissionais, as instituições do ensino superior, outras entidades relevantes, para a melhoria do funcionamento dos registos.

Como atrás referido, no arco das entidades, existe as que estão indexadas a RTRI.

Às restantes impõe-se um prazo de nojo de seis meses, após a entrada em vigor da lei, a fim de se divulgarem, através do respetivo site e com periodicidade regular, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, devendo indicar-se a data e a finalidade das mesmas.

É o que decorre do estatuído no **Artigo 14.º - Prazo para criação de registo de transparência próprio.**



RESUMINDO:

- A iniciativa legislativa promove os valores da transparência e da integridade nas relações entre entidades privadas com legitimidade na representação de interesses e as entidades que exercem cargos políticos, altos cargos públicos e respetivos gabinetes.
- A representação de interesses é uma realidade nos países democráticos. É legal e legítima, inclusive com suporte constitucional e infraconstitucional.
- A representação de interesses tem como escopo promover o diálogo eticamente correto entre as instituições com poder decisório, oferecendo dados, análises, informações, para que as autoridades fiquem bem instruídas sobre os impactos positivos e negativos que as políticas públicas em debate possam ter sobre determinados setores ou grupos sociais.
- O presente Projeto de Lei segue a crescente corrente que pugna pela introdução de “pegadas legislativas” para melhor acompanhar e monitorizar a verdadeira amplitude da influência dos grupos de pressão sobre as decisões que são tomadas democraticamente pelos representantes eleitos e pela administração pública.
- Apesar da tendência para as boas práticas e esforços de regulação, estas iniciativas falham na disponibilização de dados completos que pretendem informar os cidadãos sobre quem, como e quando foi influenciada a atividade legislativa, assim como os recursos humanos e financeiros que foram utilizados e através de que canais.

Uma “pegada legislativa” é um registo público e alargado da influência dos lóbis num diploma legal.

- O registo de transparência obrigatório, a sua melhor regulamentação, a avaliação periódica do Registo de Transparência, constituem uma oportunidade para tornar a tomada de decisão mais transparente e responsável perante os cidadãos.

Qual é a real influência do lóbi?

O lóbi, como parte integrante de uma democracia saudável, ligado a valores universais como a liberdade de expressão e o direito de petição junto a órgãos de poder, permite aos vários grupos de interesse apresentarem os seus pontos de vista sobre decisões públicas.

Acreditamos que a sua influência melhora a qualidade da tomada de decisão, criando canais de acesso entre legisladores, decisores e especialistas, que podem contribuir, com os seus conhecimentos em questões cada vez mais técnicas, para a simplificação e harmonização das DECISÕES.



Apesar de sabermos como é tentador o ato de decidir quando se é vulnerável perante a pressão do lóbi e o tão propalado tráfico de influências,

A ANAFRE revê-se na convicção de que a ética e o lóbi contribuem para decisões transparentes e contribuem para o desenvolvimento de “políticas públicas” e, conseqüentemente, para o desenvolvimento saudável, justo e equitativo do País.

Lisboa, 19 de março de 2019

