



Comentários aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV-1.ª e 73/XIV/1.ª sobre a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses

Os projetos de Lei n.º 30/XIV-1.ª e n.º 73/XIV/1.ª (doravante designados, abreviadamente, de “projetos”), atualmente em apreciação parlamentar, embora da iniciativa de dois grupos parlamentares diversos (i.e., e respetivamente, Grupo Parlamentar do CDS-PP e Grupo Parlamentar do PSD), preveem um regime disciplinador, em tudo semelhante entre si, para a atividade de representação profissional de interesses (“lobbying”).

Seguindo, no essencial, as soluções adotadas a nível europeu nesta matéria - em particular, no âmbito da Comissão Europeia, nos projetos, aqui em apreciação, prevê-se a criação de (i) um *registo de transparência da representação de interesses junto de “entidades públicas”*, a funcionar junto da Assembleia da República, efetuado com base na declaração das entidades que se dediquem a atividade de representação profissional de interesses – cfr. artigo 5.º dos projetos -, bem como (ii) um *registo das reuniões realizadas entre as “entidades públicas” e representantes de interesses legítimos*, efetuado pelas “entidades públicas” – cfr. artigo 8.º, n.º 4.

Embora as iniciativas aqui em causa, tendentes à promoção de práticas de transparência no processo decisório público, acolham as boas práticas, internacionalmente vigentes nesta matéria, nalguns aspetos específicos, as concretas soluções expressas nos projetos, ao se afastarem das soluções adotadas ao nível das instituições da União, justificarão – parece-nos – alguma reponderação.

Entre as soluções divergentes *vis-a-vis* o quadro europeu, destaca-se, em particular, a prevista na alínea h) do artigo 7.º dos projetos, em cujos termos se dispõe que as entidades registadas têm o dever de “*assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas representadas em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses*”. Desta norma, parece, assim, resultar que as entidades registadas poderão confrontar-se com a obrigação de ter de informar (“*dar acesso*”) todos os interessados e partidos com assento parlamentar e fornecer documentos, transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses.

Embora o diploma vise, assim, e no essencial, a criação de um registo de transparência e a criação de um registo das reuniões - ambos com um conteúdo que carece, por limitações constitucionais, de clara delimitação -, através desta alínea h) do artigo 7.º pretende-se alargar, de forma significativa, o âmbito da informação constante de qualquer daqueles registos. Ao fazê-lo, o diploma impõe que as entidades registadas passem a estar obrigadas a conceder, a interessados e partidos, acesso a mais informação/documentação do que aquela que têm obrigatoriamente de declarar para os efeitos de registo de transparência (i.e., nos termos do art.º 5).

O regime previsto na alínea h) do art.º 7 tem, aliás - sublinhe-se - um alcance prático também claramente mais intrusivo do que o disposto no n.º 4 do art.º 8 -, no qual se prevê um

registo básico e de alcance meramente cadastral de reuniões realizadas com as entidades registadas (“quem, quando, sobre o quê”).

Ora, a alínea h) do artigo 7.º:

- ao consagrar uma previsão geral e não delimitada de um direito de acesso genérico, por entidades privadas e públicas, a informação e documentos;

- ao impor a correspondente obrigação (apenas) a entidades privadas;

- ao não atender aos regimes de acesso a informação administrativa, que já hoje impendem sobre as entidades públicas;

- ao não conter qualquer delimitação, suficientemente equilibrada, do âmbito subjetivo dos titulares dos direitos que consagra (“entidades interessadas” e “forças políticas representadas em sede parlamentar”);

- ao impor obrigações a entidades privadas, sem prever qualquer requisito de relevância ou materialidade para a informação objeto de divulgação;

- ao impor obrigações a entidades privadas cuja necessidade, adequação ou proporcionalidade não é objeto de qualquer ponderação;

- ao não prever qualquer enquadramento de proteção análogo ao previsto no n.º 6 do art.º 8;

carece - parece-nos – de fundamentação, sugerindo-se, por isso, a sua eliminação.

No quadro atual, o amplo direito de acesso a documentos administrativos (nos quais se incluirão os “documentos”, a que se refere a alínea h) do artigo 7.º) encontra-se, de resto, já consagrado na lei – cfr. Lei n.º 26/2013, de 22 de agosto (“LADA”).

Em face do supra exposto, e à semelhança da solução contemplada na *Decisão da Comissão de 25 de novembro de 2014 sobre a divulgação de informações relativas às reuniões mantidas entre membros da Comissão e organizações ou trabalhadores independentes* (cfr. considerando 4), considera-se, assim, que ***os projetos não deverão disciplinar/alterar o regime de acesso a documentos transmitidos a entidades públicas (estando tal direito, já contemplado nos termos da LADA), nem, por maioria de razão, introduzir/disciplinar qualquer regime inovador de acesso, por terceiros, junto de entidades privadas, a documentos transmitidos a entidades públicas.***

Considerando o teor das demais disposições constantes dos projetos, enunciamos ainda infra algumas comentários adicionais e pontuais a outras normas. Por facilidade de exposição, estas são apresentadas esquematicamente.

Norma	
Art.º 2	Na alínea a) do n.º 2, refere-se que as atividades de representação legítima de interesses incluem “ <i>contactos sob qualquer forma com as entidades públicas</i> ”. Relativamente a esta disposição, deverá ser clarificado o conceito “ <i>contactos sob qualquer forma</i> ”, atendendo ao caráter difuso da expressão utilizada e à incerteza quanto ao alcance desta norma. Neste quadro, deverão ser excluídos do seu

	<p>âmbito quaisquer contactos, independentemente da forma, que consubstanciem meros atos preparatórios ou de solicitação de viabilização de futuros contactos formais (<i>audiências</i>), entre a entidade registada e a entidade pública, para os efeitos previstos no n.º 1 desta norma.</p> <p>A delimitação do conceito deverá ainda harmonizar-se com o âmbito material do dever de identificação exigido às entidades públicas nos termos do n.º 5 do Art.º 8, devendo apenas relevar a informação que respeite a <i>atuações e elementos identificados na documentação instrutória de concretos procedimentos decisórios</i>, conduzidos pela entidade pública relevante, com exclusão de quaisquer outro.</p> <p>Atenta a exclusão consagrada na alínea c) do n.º 3, deverão ainda considerar-se excluídas do conceito jurídico de representação legítima de interesses todas e quaisquer atuações ou interações <i>que resultem de convite individualizado para participação em trabalhos de preparação de legislação</i> (i.e., elaboração ou revisão de atos normativos) ou de políticas públicas, não devendo ser considerada representação legítima de interesses, para efeitos do n.º 1 do mesmo artigo (2.º), por exemplo, a interação consubstanciada em <i>meros contactos, promovidos por determinada entidade, no sentido de manifestar e dar conhecimento, a qualquer uma das entidades públicas elencadas no art.º 3, da sua disponibilidade e interesse em prestar informação útil, a pedido dessas entidades públicas, ou em participar, mediante convite daquelas, em trabalhos audições públicas ou trabalhos de preparação de legislação ou políticas públicas</i>.</p>
<p>Art.º 4</p>	<p>No n.º 2 deste artigo, refere-se que são automática e oficiosamente inscritas no registo todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas (cfr. também artigo 11.º, n.º 3 e 4).</p> <p>Conjugando estas disposições com as demais constantes dos projetos, não se afigura, contudo, claro se as <i>entidades que sejam reconduzíveis ao n.º 2 do artigo 4.º se encontram dispensadas do cumprimento de (i) quaisquer obrigações declarativas iniciais para efeitos de registo (art.º 5, n.º 1 e 7.º, alínea a),), bem como (ii) do cumprimento do dever de comunicação de atualizações (artigo 5.º, n.º 4 e 7.º, c) perante a AR/RTRI</i>.</p> <p>Para além do esclarecimento dos aspetos supra referidos, importaria, ainda, assegurar que a isenção do dever declarativo inicial/de atualização, de que beneficiarão as entidades enquadráveis no n.º 2, perante a AR/RTRI, releva ainda perante qualquer entidade pública que tenha registo de transparência próprio ("sub-registo").</p> <p>O n.º 5 do Art.º 11 deveria, assim, ser alterado em conformidade, consagrando-se, na perspetiva das entidades automática e oficiosamente inscritas no RTRI, que as entidades públicas, com registo próprio, em vez de "<i>poderem aceitar como válida a inscrição no RTRI</i>", deverão, relativamente às entidades automática e oficiosamente registadas no RTRI, considerá-las efetivamente dispensadas de cumprir com quaisquer obrigações declarativas (iniciais ou de atualização) previstas no n.º 1 do Art.º 5 (devendo todos os deveres declarativos ser unicamente observados perante o RTRI/AG).</p> <p>Relativamente às demais entidades, deverá ainda ser imposto, às entidades públicas que criem "sub-registos", um dever de consulta e interação com o RTRI/AR para obtenção e atualização de informação sobre as entidades registadas no seu registo de transparência próprio, evitando encargos desproporcionados para as entidades que exerçam atividades de representação legítima de interesses.</p>

	<p>Estas questões deverão, de resto, ser expressamente previstas e clarificadas no Art.º 14 (registo de transparência próprio).</p>
Art.º 5	<p>O n.º 1 desta disposição contem o elenco de informação a reportar para efeitos de registo de transparência. Para este efeito, os conceitos “<i>enumeração dos clientes</i>” [(alínea b)] e “<i>rendimentos anuais</i>” [(alínea e)] deverão ser clarificados, dada a sua inaplicabilidade automática à realidade de alguns entes coletivos ou à pluralidade de definições que estes podem comportar.</p>
Art.º 7	<p>Nos termos da alínea a), as entidades registadas devem, desde logo, aceitar o carácter público dos elementos constantes das suas declarações (alínea a). Neste âmbito, importará clarificar o exato alcance desta norma, consagrando, de forma expressa, que o conceito de “<i>suas declarações</i>” se reporta única e exclusivamente à informação prevista no n.º 1 do Art.º 5, sendo apenas relativamente a estas que a entidade registada aceitará o seu carácter público, com exclusão de quaisquer outras.</p> <p>Relativamente à divulgação pública de dados pessoais, deverá ser assegurado o cumprimento da legislação aplicável em matéria de proteção de dados e privacidade, à qual se deveria, neste âmbito, fazer uma alusão expressa.</p>
Art.º 8	<p>O n.º 4 aponta para uma obrigatoriedade de registo e publicidade (pelo menos trimestral) das reuniões realizadas com as entidades registadas, com indicação de data e objeto das mesmas, segundo os termos a definir por cada entidade.</p> <p>Sem prejuízo da flexibilidade que se pretende assegurar, consideramos que o âmbito material do conteúdo sujeito a registo deverá necessariamente ser delimitado por lei, não devendo (i) ser sujeita a registo a informação relativa a contactos preparatórios e interações de mera solicitação/pedido de audiência propriamente dita, (ii) assim como a documentação prévia de suporte a essas interações preparatórias ou (iii) os dados pessoais dos representantes presentes nas reuniões, salvo se estes tiverem prestado o respetivo consentimento, nos termos legalmente exigidos para o efeito.</p>

10 de fevereiro 2020