



**TRANSPARÊNCIA
E INTEGRIDADE**

Associação Cívica

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

**APRESENTADAS NA COMISSÃO EVENTUAL PARA O
REFORÇO DA TRANSPARÊNCIA NO EXERCÍCIO DE
FUNÇÕES PÚBLICAS**

Este documento de trabalho foi produzido pela Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC) como complemento à audição do Prof. Luís de Sousa, Presidente da TIAC e Investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, da Assembleia da República.

Autor: Luís de Sousa

© Janeiro 2017 TIAC

Transparência e Integridade, Associação Cívica
www.transparencia.pt

ÍNDICE

APRECIÇÃO GLOBAL	4
CONTABILIZAÇÃO E FOCO DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS	6
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS	8
SOBRE INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS (ESTATUTO E REGIME)	8
SOBRE A EXCLUSIVIDADE DOS DEPUTADOS	10
SOBRE O CONTROLE PÚBLICO DA RIQUEZA DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS	10
SOBRE O ENRIQUECIMENTO INJUSTIFICADO OU ILÍCITO	14
SOBRE A REGULAÇÃO DO LOBBYING	15
SOBRE A REGULAÇÃO DAS “PORTAS GIRATÓRIAS”	16
NOTA FINAL	17

APRECIÇÃO GLOBAL

De um modo geral, a intervenção legislativa em curso carece de uma visão holística das disfunções do quadro legislativo em vigor em matéria de regulação e supervisão de conflitos de interesses, património e prendas e hospitalidade.

As várias lacunas ou formulações inconsistentes do atual quadro normativo que – por interesse ou omissão – têm vindo a comprometer a sua efetiva implementação não foram objeto de uma apreciação global *a priori*.

Os preâmbulos dos projetos de lei são pouco esclarecedores e fundamentados quanto ao sentido de oportunidade de algumas medidas, os custos e benefícios das alternativas propostas. Nenhum projeto de lei apresenta uma justificação, apoiada em dados subjetivos e/ou objetivos, sobre as medidas sugeridas em matéria de regulação de conflitos de interesses. Algumas incompatibilidades e impedimentos são apresentadas de forma reativa e fragmentada, associadas a casos mediáticos em concreto, como se se tratasse de uma restrição *ad hominem* e *a posteriori*. Partir de um exemplo singular (ou pelo menos sem recorrência comprovada) para uma restrição genérica e duradoura pode resultar numa multiplicação de regras de baixa aplicabilidade ou aplicabilidade nula. Apenas uma iniciativa legislativa propõe uma alteração substantiva do mecanismo de controlo das declarações patrimoniais, mas sem que isso tenha gerado uma discussão sobre os possíveis modelos de supervisão ou a apresentação de propostas alternativas.

Os procedimentos de consulta pública sugeridos pelo relatório da 4ª Ronda de Avaliação do GRECO em relação ao processo legislativo, quer do ponto de vista legal como da prática, não se encontram suficientemente desenvolvidos. Não é por isso de estranhar que tão poucas audições tenham sido realizadas em sede de Comissão. Persiste a tendência de se legislar sem que haja primeiro um período de consulta pública, um período de audições e um relatório síntese da evidência recolhida que informe o legislador dos problemas em questão e proporcione uma base sólida de conhecimento para a elaboração dos projetos de lei.

Existe um foco nas várias intervenções legislativas – mitigar a promiscuidade entre interesses públicos e privados – mas a lógica de resposta à promiscuidade público-privada evidente nos diferentes projetos de lei é sobretudo legalista e proibicionista, isto é, o aumento de incompatibilidades e impedimentos de modo a afastar interesses privados que possam colidir com a objetividade, imparcialidade e legalidade do interesse público, sem que haja um mapeamento dos principais conflitos de interesses e uma reflexão sobre a aplicabilidade de determinadas restrições propostas.

Portanto, não há qualquer evidência de que os problemas de fundo em matéria de regulação e supervisão de conflitos de interesses relativos a eleitos e altos cargos públicos venham a ser superados pela atual vaga legislativa. É preciso refletir sobre a dispersão normativa e o seu impacto na gestão de conflitos de interesses nos negócios públicos. É preciso refletir sobre a ineficácia dos mecanismos de fiscalização: o atual modelo é inócuo, pouco incisivo, inconsequente e opaco. É preciso refletir sobre a apropriação de padrões éticos por parte dos eleitos ou altos cargos públicos e da sua aplicação diária nos vários procedimentos e decisões em que tomam parte. Nada disto foi objeto de uma reflexão sistemática e preparatória deste processo legislativo.

Neste sentido, se de facto existe vontade política para que esta vaga legislativa tenha um impacto relevante e altere práticas e comportamentos que não dignificam a vida pública, deverá, no nosso entender, procurar cuidar três aspetos fundamentais:

- Identificar e compreender quais são os riscos à integridade nos processos de decisão ou legislativo e medir a aplicabilidade e impacto de determinadas incompatibilidades e impedimentos;

- Simplificar e harmonizar o quadro normativo em matéria de regulação de conflitos de interesses à luz das boas práticas internacionais;
- Repensar e fortalecer os procedimentos e mecanismos de gestão de conflitos de interesses, incluindo uma revisão do quadro sancionatório (maior escalonamento das infrações e adequação das sanções).

As considerações que constam deste documento têm como objetivo alertar o legislador para um conjunto de problemas de fundo ou insuficiências nas propostas apresentadas e sugerir alguns princípios gerais ou cuidados a ter na elaboração de reformas legislativas, que visam o reforço da transparência e integridade na vida pública. Não se tratam de propostas de redação legislativa, nem muito menos de uma avaliação de impacto de algumas das medidas propostas, algo que está claramente em falta e que continua a ser uma prática pouco corrente nos trabalhos da Assembleia da República.

Este documento de trabalho consiste numa leitura das várias iniciativas legislativas apresentadas à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, acompanhadas dos comentários e questões que nos suscitam. Estas observações não pretendem esgotar o debate sobre as propostas, ou sequer ser exaustivas, em detalhe e fundamentação, na sua análise. São, sim, observações e comentários que pretendem contribuir para a qualidade da produção legislativa e devem ser lidos em conjunto com as recomendações já publicadas pela Transparência e Integridade, Associação Cívica sobre estas matérias, nomeadamente sobre a necessidade, que reiteramos, de acompanhar o trabalho legislativo de amplo estudo, fundamentação e consulta pública no sentido de consolidar e tornar eficaz o tecido normativo que rege estas matérias. Ficamos à inteira disposição da Comissão para aclarar qualquer apreciação feita ou questão adicional do interesse dos membros da Comissão.

CONTABILIZAÇÃO E FOCO DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

5 projetos de lei que alteram o Estatuto dos Deputados:

- Projeto de Lei n.º 141/XIII (PCP);
- Projeto de Lei n.º 150/XIII (PS);
- Projeto de Lei n.º 152/XIII (BE);
- Projeto de Lei n.º 153/XIII (BE);
- Projeto de Lei n.º 218/XIII (PSD)

5 projetos de lei que alteram o Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos eleitos e altos cargos públicos:

- Projeto de Lei n.º 142/XIII (PCP);
- Projeto de Lei n.º 150/XIII (PS);
- Projeto de Lei n.º 152/XIII (BE);
- Projeto de Lei n.º 219/XIII (PSD);
- Projeto de Lei n.º 226/XIII (CDS)

4 projetos de lei que alteram o Regime de Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos:

- Projeto de Lei n.º 150/XIII (PS);
- Projeto de Lei n.º 157/XIII (BE);
- Projeto de Lei n.º 220/XIII (PSD);
- Projeto de Lei n.º 226/XIII (CDS)

1 projeto de lei que altera a Lei Orgânica do Tribunal Constitucional:

- Projeto de Lei n.º 157/XIII (BE)

2 projetos de lei que alteram a Lei Geral Tributária:

- Projeto de Lei n.º 150/XIII (PS)
- Projeto de Lei n.º 160/XIII (BE)

2 projetos de lei que alteram o Regime Geral das Infrações Tributárias:

- Projeto de Lei n.º 150/XIII (PS)
- Projeto de Lei n.º 160/XIII (BE)

1 projeto de lei que altera o Código do IRS:

- Projeto de Lei n.º 150/XIII (PS)

1 projeto de lei que altera o Código Penal:

- Projeto de Lei n.º 221/XIII (PCP)

1 projeto de lei que altera a Lei n.º 34/87, de 16 de julho sobre Crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos (6ª alteração):

- Projeto de Lei n.º 221/XIII (PCP)

1 projeto de lei que Regulamenta a actividade de representação profissional de interesses (“lobbying”):

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS)

AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS

SOBRE INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS (ESTATUTO E REGIME)

PROJETO DE LEI 141/XIII (PCP); PROJETO DE LEI N.º 142/XIII (PCP);
PROJETO DE LEI N.º 150/XIII (PS); PROJETO DE LEI N.º 152/XIII (BE);
PROJETO DE LEI N.º 153/XIII (BE); PROJETO DE LEI N.º 218/XIII (PSD);
PROJETO DE LEI N.º 219/XIII (PSD); PROJETO DE LEI N.º 226/XIII (CDS)

PJL N.º 150/XIII, Lei 64/93 c/ alterações:

Artigo 3.º alarga a aplicação do regime de incompatibilidades e impedimentos aos representantes do Estado ou consultores a título individual nomeados pelo Governo em processos de privatização ou de concessão de ativos públicos.

1: Presume-se que os abrangidos por esta obrigação apresentem as declarações de incompatibilidade e impedimento à PGR, à semelhança dos altos cargos públicos. Não fica no entanto claro quem informa os serviços da PGR da lista de consultores e representantes do Estado abrangidos por esta obrigação declaratória.

2: Os demais altos cargos públicos têm 60 dias depois da sua nomeação para apresentar esta declaração à PGR. A proposta não resolve a questão de como assegurar a obrigatoriedade de apresentação de declaração de incompatibilidade e impedimento a consultores ou representantes do Estado em processos de privatização com vínculos contratuais inferiores a 60 dias. É importante que haja um mecanismo claro e eficaz para efetivar o cumprimento desta obrigação e a sua fiscalização apropriada, sob pena de o alcance prático da alteração legislativa ser muito diminuto, ou mesmo nulo.

Artigo 5º.4. alarga o período de nojo de três anos para os titulares de cargos políticos de natureza executiva que queiram assumir funções de consultoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa.

3: O estabelecimento desta incompatibilidade não parece ter sido acompanhado de um estudo suficiente que identifique até que ponto esta prática é recorrente e tem resultado na captura de decisões políticas por terceiros, antes surgindo como reação a casos pontuais. Sem essa fundamentação, é difícil apreciar a eficácia desta norma – ou é possível, por outro lado, questionar, se se pretende apenas reagir a casos pontuais, porque não criar um impedimento a que um Primeiro Ministro ou Ministro de Estado seja nomeado para a Presidência da Comissão Europeia durante o exercício de funções – uma vez que essa situação já se colocou em Portugal, tendo até gerado alguma instabilidade política. A mera soma de incompatibilidades em reação a casos pontuais, sem mais fundamentação, coloca problemas de eficácia e aplicabilidade da lei.

PJL N.º 150/XIII, PJL N.º 152/XIII e PJL 219/XIII, Lei 64/93 c/ alterações:

Artigo 7.º-A torna obrigatório a criação de um registo de interesses nos municípios, nos termos a definir em regulamento da respetiva assembleia municipal e juntas de freguesia com mais de 10 mil habitantes, nos termos a definir em regulamento da respetiva assembleia de freguesia.

4: Câmara e Assembleia municipal são dois órgãos autárquicos eleitos diretamente. Temos dúvidas que uma Assembleia Municipal possa definir o regulamento aplicável ao Executivo e vice-versa.

5: Ao não definir um regulamento aplicável aos órgãos autárquicos, a lei arrisca-se a criar espaço para 308 formas diferentes de criar um registo de interesses, umas mais rigorosas, outras mais permissivas, submetendo os eleitos locais a controlos de formatos e alcance variáveis e desiguais entre si.

6: Ainda que não esteja diretamente relacionado com o registo de interesses a nível local, recorda-se que nenhuma iniciativa de revisão dos Estatutos dos Deputados e do Regime de Incompatibilidades e Impedimentos, incluindo o P JL 150/XIII, propôs eliminar a possibilidade de um deputado acumular o seu cargo com o de Presidente ou Vogal de Junta de Freguesia. Esta não separação das esferas políticas é mais frequente do que alguns dos impedimentos sugeridos e coloca questões que merecem reflexão e debate.

P JL 218/XIII, introduz sanção de suspensão de mandato em caso de incumprimento doloso na apresentação do registo de interesses.

7: Para que a norma seja eficaz, é preciso identificar as práticas recorrentes de incumprimento em matéria de gestão de interesses privados que possam colidir com a imparcialidade, objetividade e integridade dos detentores do cargo (inexatidão, não apresentação de registo, não declaração de eventual conflito de interesses, etc.) e criar um quadro disciplinar diversificado, gradual e proporcional.

P JL 220/XIII, Aditamento à Lei n.º 4/83 cria um registo de ofertas.

8: Na criação de registos públicos é importante considerar questões práticas com influência relevante na eficácia desses registos, como determinar quem fica encarregue do registo, onde fica localizado esse registo e se deve ser criado um registo único, centralizado, ou vários, nas várias instituições abrangidas.

9: A aplicação do registo é limitada a ofertas de bens. Parece deixar de fora hospitalidade oferecida.

10: Qualificar como «legitimamente recebidas as ofertas que correspondam a condutas socialmente adequadas e conforme aos usos e costumes» é uma formulação demasiado vaga, que deixa espaço à arbitrariedade.

11: A proposta não especifica também como são comunicadas as ofertas recebidas, especificamente quem tem o dever de fazer essa comunicação e quem deve essa comunicação ser feita.

12: Igualmente, não é clarificado se as ofertas «legitimamente recebidas» ficam para os próprios após o registo ou se mantêm no espólio do serviço/instituição que representam. Do mesmo modo, em relação às ofertas que são «ilegitimamente recebidas», não é especificado qualquer procedimento nem as consequências e sanções aplicáveis.

SOBRE A EXCLUSIVIDADE DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 153/XIII

Nos últimos anos tem havido um debate intenso sobre várias transformações que têm afetado a natureza e qualidade da representação política em democracia.

Na maioria das democracias parlamentares, a política foi sendo tradicionalmente desenvolvida como uma ocupação a tempo parcial. Contudo, atualmente este modelo de exercício do mandato parlamentar é bastante raro (ex. Suíça, Malta).

A complexidade crescente dos processos legislativos exige capacitação, experiência e dedicação a tempo inteiro da parte dos parlamentares. Há portanto uma tendência para a profissionalização da política parlamentar e é neste sentido que se coloca a questão da exclusividade, a par de outras medidas como a limitação de mandatos (com vista à rotatividade e regeneração dos eleitos) ou a proibição de renúncia de mandato ou até o “recall” político. O mérito e aplicabilidade de algumas destas medidas não reúne consensos.

Na prática, são raros os parlamentos onde existe uma exigência legal de dedicação exclusiva. Existem dois casos na UE que tendem a favorecer formalmente a exclusividade, mas que na prática são bastante permissivos: Espanha e Croácia.

O P.J.L. N.º 153/XIII do Bloco de Esquerda defende a exclusividade do cargo de deputado parlamentar. Trata-se de uma opção de princípio (inovadora, mas pouco testada). Em todo o caso, não é claro como a proposta de exclusividade se coaduna com a possibilidade de substituição temporária por motivo de atividade profissional inadiável (P.J.L. N.º 153/XIII art. 2º) ou com a apresentação de outro projeto de lei que altera o regime de incompatibilidades e impedimentos (P.J.L. N.º 152/XIII (BE)).

SOBRE O CONTROLE PÚBLICO DA RIQUEZA DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS

PROJETO DE LEI N.º 150/XIII (PS); PROJETO DE LEI N.º 157/XIII (BE); PROJETO DE LEI N.º 220/XIII (PSD); PROJETO DE LEI N.º 226/XIII (CDS)

O controlo da riqueza dos titulares de cargos políticos é um mecanismo crucial para a deteção e prevenção de conflitos de interesses ou eventuais comportamentos ilícitos e para a confiança dos cidadãos nas instituições. No entanto, para que seja eficaz exige um conjunto de cuidados que devem ser centrais na revisão deste mecanismo:

- Quanto aos sujeitos:
 - É preciso ter em conta que se o universo ao qual se aplica esta obrigatoriedade declaratória for demasiado lato, o controlo será ineficaz;
 - O elenco das entidades abrangidas por esta obrigação declaratória deve ter por base um critério de risco e de visibilidade do cargo;
 - Os cônjuges ou companheiros/as em união de facto, ascendentes e descendentes diretos devem estar abrangidos (atualmente, constam apenas de alguns dispositivos no que concerne o registo de interesses dos deputados da Assembleia da República).
- Quanto ao período:
 - Tendo em conta a tendência de profissionalização da política e de repetida frequência no exercício de funções públicas, as declarações devem ficar arquivadas e permitir uma análise longitudinal da evolução dos rendimentos, património e interesses dos visados;

- A obrigação de apresentação de declaração patrimonial pós-exercício de funções (1-3 anos) tem vindo a ser implementada em vários regimes, mas aumenta a carga de trabalho sobre a entidade fiscalizadora (PJL 150/XIII do PS aumenta para três anos), prejudicando a efetividade do controlo.
- Quanto aos conteúdos:
 - Deve haver um equilíbrio entre o universo/conteúdo das declarações e os recursos e competências atribuídas à entidade fiscalizadora, de modo a salvaguardar a eficácia e viabilidade do mecanismo de controlo;
 - É importante que haja uma indicação total dos rendimentos brutos constantes das últimas declarações apresentadas para efeitos da liquidação do IRS ou que da mesma, quando dispensada, devessem constar;
 - Importa também referir se nos últimos anos houve transmissão de património para cônjuges/parceiros em união de facto e ascendentes e descendentes diretos;
 - Porque o enriquecimento indevido também pode ser feito pela via da diminuição/cancelamento do passivo de um detentor de cargo público ou dos sujeitos abrangidos, deve constar na declaração o motivo, a constituição e a extinção das obrigações contraídas e já liquidadas, por intermédio de uma pessoa coletiva ou singular, nos últimos anos;
 - Deve ser inserida uma cláusula aberta para os elementos do ativo patrimonial: Outros ou Outros sinais exteriores de riqueza.
- Quanto à supervisão:
 - Deverá proceder-se a uma consolidação das várias obrigações declaratórias (registo de interesses, declarações patrimoniais e declarações de incompatibilidade) e dos universos que lhes estão afetos, assim como uma uniformização dos mecanismos de controlo;
 - Deverá ser ponderado um novo modelo de supervisão assente em boas práticas internacionais (ex. modelos Francês e Britânico). Deste ponto de vista o PJL 157/XIII (BE) é o único projeto inovador, na medida em que propõe uma nova Entidade para monitorizar as declarações patrimoniais junto do Tribunal Constitucional, à semelhança da ECFP em matéria de financiamento político. no entanto, conhecedores das limitações da ECFP, temos sérias dúvidas quanto à eficácia do modelo proposto (ver abaixo);
 - No que concerne a supervisão, o PJL 150/XIII do PS também propõe a desmaterialização do registo das declarações patrimoniais, o que é seguramente bem-vindo. Porém, nada refere sobre a forma como se está a alterar o modelo de submissão e não propõe qualquer alteração à monitorização e publicitação das declarações patrimoniais. No nosso entender, a fiscalização, verificação e validação de conteúdos deve ser feita através de uma plataforma digital de compliance que avalie fatores de risco e envie alertas para a entidade fiscalizadora para que esta possa atuar preventivamente
- Quanto ao quadro sancionatório:
 - Deve ser contemplada uma maior diversificação, escalonamento e proporcionalidade das sanções a aplicar.

PJL N.º 150/XIII, Lei 4/83 c/ alterações:

Artigo 1º requer a indicação total dos rendimentos brutos constantes da última declaração apresentada para efeitos da liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, ou que da mesma, quando dispensada, devessem constar e, quando for o caso, subsequente desagregação por categoria de rendimento. Há também um alargamento do dever de apresentação das declarações patrimoniais, três anos após o exercício de funções.

1: Atendendo ao esforço de desmaterialização das declarações e da criação de uma plataforma digital para o seu tratamento, recomenda-se que se contemple a interoperatividade entre essa plataforma e demais bases de dados de outros serviços/entidades cujo acesso é necessário para a verificação e validação de conteúdos. Neste sentido, a entidade fiscalizadora poderá aceder às declarações fiscais, não apenas do ano transato, mas de mais anos, se necessário, de modo a aferir padrões na evolução patrimonial do declarante (ver notas sobre controlo da riqueza).

2: É fundamental que se faça uma estimativa da carga adicional de trabalho que o alargamento das declarações patrimoniais a outros atores e por um período de três anos pós-exercício de funções representa para a entidade fiscalizadora, face aos procedimentos de verificação e validação de conteúdos e os recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis ou a disponibilizar.

3: Qualquer extensão da obrigatoriedade para períodos fora do exercício de funções implica também uma adequação do quadro sancionatório aplicável nessas situações. Até à data isso não foi tido em consideração.

Artigo 3º: o prazo para a notificação do incumprimento na submissão da declaração patrimonial ou sua atualização duplicou. Procurou-se diversificar e escalonar as sanções aplicáveis, mas subsistem alguns problemas no que concerne os cargos eleitos:

4: A não apresentação de declaração patrimonial no início do exercício de funções ou sua atualização no final do mandato é punida com perda de mandato, inelegibilidade e pena de prisão até 1 ano ou multa 240 dias (crime de desobediência) ou até dois, se for classificado como desobediência qualificada. Por sua vez, quem fizer declaração fraudulenta e não conseguir justificar acréscimos patrimoniais desconformes com os rendimentos e bens declarados incorre em pena de prisão até três anos. Este enquadramento sancionatório significa que, em teoria, se houver alguma coisa para esconder, compensa não apresentar declaração.

Artigo 6º-A «Sem prejuízo das competências cometidas por lei a outras entidades, quando, por qualquer modo, o Tribunal Constitucional verifique a existência de omissão ou inexatidão nas declarações, quer através da análise das declarações, quer através de comunicação ou denúncia, o respetivo Presidente leva tal facto ao conhecimento do titular de cargo visado.»

5: Altera-se parcialmente o modelo de fiscalização (sem tocar na sua localização, formato e composição), atribuindo-se implicitamente ao Tribunal Constitucional uma competência – a de “averiguação preliminar” – que não é constitucionalmente sua, sem se definir e balizar esta nova prerrogativa. Esta proposta levanta questões sobre como vai o Tribunal Constitucional proceder à verificação e validação dos conteúdos, nomeadamente se poderá aceder diretamente às bases de dados de outros serviços/entidades para exercer essa função fiscalizadora.

6: Não é também especificado se se pretende que o Tribunal Constitucional proceda à verificação e validação de conteúdos para todas as declarações ou apenas para uma amostra e, se for a segunda opção, com que critérios é definida essa amostra.

7: Dada a importância crucial da proteção de denunciadores como mecanismo de incentivo a quem reporta de boa fé indícios ou suspeitas de irregularidades, a lei deve especificar que no caso de denúncia ou de comunicação ao Tribunal Constitucional sobre a omissão ou inexatidão de informação patrimonial de um titular de cargo político, não seja desvendado ao visado o nome da pessoa que fez o reporte/denúncia.

PJL N.º 150/XIII, Lei 4/83 c/ alterações:

Propõe-se a desmaterialização das declarações patrimoniais e o seu registo eletrónico numa plataforma para o efeito, contemplando os recursos financeiros necessários à implementação pelo Tribunal Constitucional, no orçamento para 2017.

8: Há que definir com precisão a quem compete gerir e monitorizar este processo.

9: A dotação orçamental prevista só é válida para o OE de 2017. Importa, no entanto, assegurar que nos anos seguintes hajam recursos necessários para a manutenção da plataforma.

10: É igualmente importante assegurar a plena interoperatividade da plataforma com outras bases de dados com informação necessária para a verificação e validação de conteúdos. Esta plataforma deve ser pensada como um sistema de compliance proativo que colija e valide informação que

permita estabelecer padrões de risco e envie alertas à entidade de fiscalização (ver comentários sobre os mecanismos e procedimentos de controlo das declarações patrimoniais).

PJL 157/XIII cria uma nova Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos para fiscalizar as declarações patrimoniais

Como já foi referido, este é o único PJJ que procura repensar e fortalecer o modelo de fiscalização. Até à data não foi elaborado um relatório com uma análise comparada de diferentes mecanismos de monitorização de declarações patrimoniais, que sirva de suporte ao debate que terá lugar em torno do modelo proposto ou de outros que ainda venham a ser sugeridos. O grau de inovação desta iniciativa legislativa resume-se à criação de uma nova Entidade e, mesmo assim, não há margem para surpresas, visto que os Estatutos foram desenhados à imagem dos da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP). Em todo o caso, parece-nos útil levantar algumas interrogações sobre o formato, localização, mandato, composição e competências desta nova Entidade:

1: A Transparência e Integridade, Associação Cívica é contrária à extensão da missão do Tribunal Constitucional a matérias relacionadas com a regulação da ética na vida política. Da mesma forma que fomos contrários à localização da ECFP no Tribunal Constitucional, também não somos favoráveis à manutenção do controlo das declarações patrimoniais neste órgão. No nosso entender, feita uma simplificação e harmonização das obrigações declaratórias em matéria de património, rendimentos e interesses, que nenhum PJJ ousou propor, deve ser criada uma comissão mista semelhante ao modelo britânico (Committee on Standards in Public Life) ou francês (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique) que assegure uma supervisão eficaz e proativa dos conflitos de interesses e eventuais acréscimos injustificados de património.

2: O modo de designação dos membros da Entidade por lista fechada, proposta unilateralmente pelo Presidente do Tribunal Constitucional e submetida à votação do colégio de juizes é opaco, oferece poucas garantias de mérito da escolha e não é conforme às melhores práticas internacionais.

3: No que concerne as competências da Entidade, mantém-se tudo nos moldes atuais. A nova Entidade, à semelhança da ECFP, terá uma fraca capacitação institucional e limitar-se-á a uma mera “fiscalização-carimbo” das declarações patrimoniais. Para colmatar inevitáveis insuficiências de especialização, está prevista a contratação de peritos externos por ajuste direto, o que é um evidente sinal de alarme. Não está prevista a elaboração de análises de risco e de relatórios de avaliação. A Entidade reportará apenas ao Tribunal Constitucional porque, a constituir-se, será um mero apêndice deste órgão. Em poucas palavras, repete-se o modelo de fiscalização existente para o financiamento político, mas com a agravante de se manterem, em paralelo, todos os outros mecanismos e obrigações declaratórias, o que no nosso entender não acrescerá à eficácia do controlo.

4: A Entidade pode solicitar a entrega de documentos autênticos ou autenticados que fundamentem a declaração, mas não se clarifica de que forma ou com que critérios. Por exemplo, pode a Entidade iniciar uma averiguação dos conteúdos de uma declaração por sua iniciativa ou mediante denúncia ou reporte de uma situação de incumprimento? Pode a Entidade aceder a outras bases de dados com informação pessoal, por exemplo, registo predial ou comercial ou automóvel para validação de conteúdos?

SOBRE O ENRIQUECIMENTO INJUSTIFICADO OU ILÍCITO

PROJETO DE LEI N.º 150/XIII (PS); PROJETO DE LEI N.º 160/XIII (BE);
PROJETO DE LEI N.º 221/XIII (PCP)

Na última década, o número de países que optaram por criminalizar o enriquecimento injustificado aumentou consideravelmente:

- Na década de 90, apenas 10 países tinham adoptado esta medida;
- Na primeira década do milénio, o enriquecimento ilícito encontra-se criminalizado em cerca de 40 jurisdições;
- O número quadruplicou no espaço de duas décadas e continua a crescer (Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Hong Kong, Índia, Lituânia, República Dominicana, Roménia, Senegal, Singapura, etc.)

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) sugere no Artº 20 a possibilidade de criminalização do enriquecimento injustificado para as partes contratantes. Os Estados decidem o melhor modo de fazer isso de acordo com as suas constituições e tradições jurídicas.

A decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no caso *Salabiaku vs França* (1988) refere que a presunção de inocência é central à maioria dos sistemas jurídicos, porém os Estados devem procurar balizar este princípio dentro de limites razoáveis que tenham em conta a importância do que está em jogo, mantendo os direitos de defesa. Por outras palavras, o que o Tribunal diz é que a inversão do ónus da prova e a obrigatoriedade do acusado ter de dar explicações sobre as suas fontes de rendimento é razoável em algumas circunstâncias, quando a gravidade da infração assim justifica essa limitação de princípios legais. É possível inverter o ónus da prova, mas deve ocorrer excepcionalmente e com garantias de rigor na sua aplicação.

Por conseguinte, é tecnicamente possível compatibilizar este novo tipo de crime referido no Art. 20º da UNCAC com a Constituição da República Portuguesa e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Aliás, já existem dispositivos legais desta natureza, no que diz respeito ao combate ao tráfico de drogas e armas, lenocínio, pertença a organizações criminosas, etc.

O enriquecimento ilícito ou injustificado é um crime que pode dar ao aparelho judiciário uma maior capacidade sancionatória face à criminalidade económica e financeira e a crimes praticados no exercício de funções cuja obtenção de prova tende a ser dificultada pela natureza complexa e opaca das trocas ilícitas.

POSIÇÃO DA TIAC SOBRE ESTA MATÉRIA:

- A legitimação de um crime decorre da sua necessidade, por conseguinte o seu debate e criminalização deverá implicar um consenso alargado, quer no domínio técnico, quer no domínio político;
- É importante assegurar uma correta formulação do crime de enriquecimento ilícito. Existem vários aspetos de pormenor que, na especialidade, podem fazer a diferença entre a eficácia e a irrelevância. Por exemplo, a questão da incriminação, isto é, decidir se se quer punir o facto do enriquecimento per se ou a não justificação do mesmo (o dever de justificação) ou ambos. A matéria deverá ser objeto de maior e cuidadosa ponderação na especialidade para que a formulação apresentada não seja de difícil interpretação e suscetível de conduzir a debates legais que tornem o crime de difícil aplicação e sujeito a diversos e infundáveis recursos, com toda a instabilidade e ineficácia daí recorrentes.
- Qualquer proposta de enriquecimento ilícito ou injustificado deverá ser discutida conjuntamente com medidas que visem a recuperação de ativos ilícitos. De nada serve criminalizar o enriquecimento ilícito se o infrator pode reter e desfrutar do dinheiro ou bens recebidos ou angariados ilegalmente.
- Esta ferramenta penal seria mais eficaz se tivesse como ponto de partida um mecanismo de controlo robusto e efetivo da riqueza e interesses dos eleitos e altos cargos públicos. Ultrapassar

estas limitações é também uma necessidade. É preciso um procedimento eficiente para detetar o enriquecimento ilícito que dê início a uma investigação consequente.

SOBRE A REGULAÇÃO DO LOBBYING

PROJETO DE LEI Nº 225/XIII (CDS)

Há uma preocupação crescente com determinadas práticas de lóbi e eventuais situações de captura de processos legislativos/regulatórios e de arbitragem.

O lóbi é uma forma de defesa e promoção de interesses, perspetivas e visões de um determinado problema ou solução política, mediante a mobilização de um conjunto de recursos (dinheiro, informação, capacitação técnica, etc.) e estratégias de pressão, com a intenção de influenciar os processos legislativos, regulatórios ou decisórios, para benefício próprio, de terceiros ou do interesse público.

Porém os grupos de interesse têm diferentes recursos e competências ao seu dispor para a promoção e defesa das causas que representam, daí a necessidade de regular este tipo de atividade.

Na maioria dos Estados Membros da UE, a atividade de lóbi não se encontra regulamentada:

- Na maioria dos países não existe um registo obrigatório de lóbiistas;
- O reporte das agendas dos eleitos e altos cargos públicos e contactos efetuados por lóbiistas também não é prática comum;
- Até à data, apenas um número muito limitado de países adotaram uma lei dedicada ao lobbying (Áustria, Irlanda, Lituânia e Eslovénia);
- Outros países optaram por introduzir registos voluntários e auto-regulação (Croácia, França, Alemanha, Países Baixos e Reino Unido);
- Nalguns países, a lei regula apenas certos aspetos de lóbi ou não contém sanções, portanto, sem qualquer efeito dissuasor de práticas de influência indevida (Polónia, Hungria)

O P/L 225/XIII cria um registo de “representantes de interesses legítimos”. A designação “representantes de interesses legítimos” não é porventura a mais feliz, a menos que se clarifique o que são interesses ilegítimos em sede de representação e quais as medidas de controlo e sanções aplicáveis.

O registo é de natureza voluntária, visto não estar prevista qualquer sanção para o não registo. A única limitação que pode haver é a recusa do deputado em receber determinado lóbiista ou agência de lóbi e de o obrigar a registar-se previamente, antes de lhe conceder uma audiência.

O registo obriga o lóbiista ou a agência de lóbi a indicar o nome dos três principais clientes da atividade de representação de interesses legítimos, no caso da representação profissional de interesses de terceiros. A formulação pode resultar falaciosa. Os três principais clientes do lóbiista ou da agência de lóbi não são necessariamente os clientes em nome dos quais o contacto foi realizado. Portanto, devem estar registados os nomes dos clientes em nome dos quais foram feitos os contactos com a entidade, independentemente dos valores gastos e de serem os principais clientes ou não, o que torna o registo mais dinâmico do aquele concebido no diploma.

O P/L em análise propõe, em paralelo ao registo de lóbiistas, a adoção de um código de conduta que governe a interação entre lóbiistas e entidades públicas. Contudo, a formulação do código de conduta é insuficiente e pende apenas para o lado da procura de influência e não da sua oferta. Fica inteiramente por regular como se deve comportar o deputado, o membro do governo ou o alto cargo público perante o lóbiista que lhe faz uma comunicação ou abordagem. Do mesmo modo, permanece um vazio regulatório sobre o que fazer quando os “representantes de interesses legítimos” são os próprios deputados ou membros dos gabinetes ministeriais ou altos cargos públicos em pleno exercício de funções. E se estes fizeram a promoção de um determinado interesse que representam, sem o ter registado ou declarado, e que resulta da sua pertença

institucional a uma entidade privada que representa vários clientes, que postura devem assumir? Estas e outras questões sobre o lobbying feito por dentro ficam à margem desta iniciativa legislativa, que em todo o caso não deixa de ser meritória por introduzir o tema, mas que resulta objetivamente insuficiente no que propõe em termos de regulação e supervisão.

RECOMENDAÇÕES DA TIAC NESTE DOMÍNIO:

- Criar um sistema de acreditação e registo de lóbbistas profissionais não basta, pois trata-se de uma indústria muito reduzida no caso português; é preciso ter em conta que o lobbying também é praticado por agências de comunicação, escritórios de advogados, consultoras financeiras, antigos políticos e altos quadros da administração pública e pelos próprios deputados;
- Recomendamos também a publicação das agendas dos decisores políticos e públicos para tornar mais transparente o processo de decisão (ou seja, identificar quem contribuiu para a decisão e que forma tomou o contributo);
- Os processos de decisão devem à partida ser mais inclusivos, tal como sugere o relatório da 4ª Ronda de Avaliação do GRECO;
- Deve ser criado um mecanismo de “pegada legislativa” que permita o acompanhamento do processo legislativo e de quem para ele contribuiu;
- Deve ser promovida uma maior transparência e rigor na contratação de serviços de consultoria, nomeadamente através de concursos públicos, ao invés de se privilegiar a contratação por ajuste direto, sem uma avaliação exigente e transparente dos consultores.

SOBRE A REGULAÇÃO DAS “PORTAS GIRATÓRIAS”

PROJETO DE LEI N.º 142/XIII (PCP); PROJETO DE LEI N.º 150/XIII (PS);
PROJETO DE LEI N.º 152/XIII (BE); PROJETO DE LEI N.º 219/XIII (PSD);
PROJETO DE LEI N.º 226/XIII (CDS)

1. O QUE OS PARTIDOS PROPUSERAM:

- Aumentar o período de “cooling off” (período de nojo):
 - PLJ 142/XIII (PCP) = 5 anos
 - PLJ 152/XIII (BE) = 6 anos
- Eliminar as condições de aplicação da restrição:
 - PLJ 142/XIII (PCP) – **parcialmente**: “toda e qualquer empresa”, embora se mantenha a condição excecional do ministro que foi recrutado do sector privado e regressa à sua empresa de origem
 - PLJ 150/XIII (PS) – **parcialmente**: empresas do sector, outras empresas que tenham sofrido intervenções (benefício fiscal, privatização, incentivos, etc), embora se mantenha a condição excecional do ministro que foi recrutado do sector privado e regressa à sua empresa de origem; alarga também a funções de consultadoria em organizações internacionais com as quais o detentor de cargo político tenha estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa
 - PJJ 152/XIII (BE) – **parcialmente**: “em qualquer empresa privada” e alarga também a funções de consultadoria em organizações internacionais com as quais o detentor de cargo político tenha estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa (não se percebe qual a aplicabilidade que esta restrição terá na prática), mas mantém-se a condição excecional do ministro que foi recrutado do sector privado e regressa à sua empresa de origem;
- Alargar a aplicabilidade das regras a outros atores:
 - PJJ 142/XIII (PCP) = titulares de altos cargos públicos

- P.J.L. 150/XIII (PS) e P.J.L. 152/XIII (BE) = consultores e representantes do Estado

2. O QUE FICOU POR FAZER:

- Alterar o modelo de supervisão
- Alterar o quadro sancionatório
 - Nenhum dos três projetos de lei – P.J.L. 142/XIII (PCP), P.J.L. 150/XIII (PS) e P.J.L. 152/XIII (BE) – propõe uma alteração da sanção aplicável por incumprimento do período de nojo (atualmente inibição de exercício de cargos por 3 anos)
 - Se o período de nojo aumenta para 5 e 6 anos, mas a sanção por incumprimento mantém uma inibição para o exercício de funções de altos cargos políticos e de altos cargos públicos por um período de três anos, compensa não respeitar o período de nojo.

NOTA FINAL

A criação da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas é um passo encorajador para reforçar a eficácia do escrutínio sobre os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos – reforço que nos parece crucial para recuperar a confiança dos cidadãos na integridade das instituições democráticas e responder cabalmente às recomendações que sobre esta matéria têm sido feitas por organizações como a Comissão Europeia ou o Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa.

No entanto, atendendo aos vícios de anteriores iniciativas legislativas – geralmente iniciadas por impulso de escândalos ou “casos” específicos, sem uma visão de conjunto e sem um debate e estudo aprofundados sobre as principais deficiências do sistema de monitorização e controlo –, importa que a criação da Comissão Eventual seja uma oportunidade para legislar de forma amadurecida e informada, cruzando não só os depoimentos de um conjunto alargado de especialistas mas impulsionando a realização de estudos rigorosos sobre a realidade que se pretende regular e as principais virtualidades e deficiências da regulação já existente.

A Transparência e Integridade, Associação Cívica coloca-se ao dispor da Comissão para não só contribuir com os estudos e relatórios que de há vários anos a esta parte vimos produzindo sobre estas matérias, mas também para facilitar a consulta de especialistas internacionais que possam esclarecer a Comissão sobre outros modelos de controlo e as experiências de outros países.

Em última análise, o sucesso da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas medir-se-á não pelo consenso político que seja alcançado sobre as soluções produzidas dentro da Assembleia da República, mas pelo consenso social que essas soluções merecerem junto dos cidadãos, fora do Parlamento. Esse consenso social está inteiramente dependente, não de meros agravamentos de sanções ou da acumulação de novas obrigações burocráticas de registo ou reporte, mas da eficácia do sistema e da sua capacidade de gerar uma maior confiança dos cidadãos no regular funcionamento das instituições democráticas.

Como organização da sociedade civil líder na promoção da transparência da vida pública e na integridade das instituições, estamos mobilizados para contribuir para esse consenso social.

Transparência e Integridade,
Associação Cívica
Rua Leopoldo de Almeida 9B
1750-137 Lisboa

Tel.: (+351) 21 752 20 75

secretariado@transparencia.pt
www.transparencia.pt

facebook.com/transparenciapt
twitter.com/transparenciapt