



DIÁRIO

da Assembleia da República

XVI LEGISLATURA

1.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2024-2025)

SUMÁRIO

Projetos de Lei (n.ºs 100, 109 e 179/XVI/1.ª):

N.º 100/XVI/1.ª (Inclusão das crianças até aos 3 anos no sistema educativo):

— Relatório da Comissão de Educação e Ciência.

N.º 109/XVI/1.ª [Densifica o regime penal aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, prevendo a recuperação na totalidade do enriquecimento injustificado (sexta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)]:

— Relatório da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados.

N.º 179/XVI/1.ª (PAN) — Regulamenta a atividade de *lobbying* e procede à criação de um registo de transparência e de um mecanismo de pegada legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março.

PROJETO DE LEI N.º 100/XVI/1.^a
(INCLUSÃO DAS CRIANÇAS ATÉ AOS 3 ANOS NO SISTEMA EDUCATIVO)

Relatório da Comissão de Educação e Ciência

Índice

- Parte I – Considerandos
- Parte II – Opinião do Deputado relator
- Parte III – Conclusões
- Parte IV – Nota técnica

PARTE I – Considerandos

Não tendo sido recebidos pareceres ou contributos escritos sobre esta iniciativa, a Comissão deliberou, sob proposta do relator, nos termos do n.º 3 do artigo 139.º do Regimento da Assembleia da República, dispensar a elaboração desta parte, aderindo ao conteúdo da nota técnica, que contempla já uma apresentação sumária da iniciativa e uma análise jurídica do seu objeto.

PARTE II – Opiniões dos Deputados e grupos parlamentares

II.1. Opinião da Deputada relatora

A relatora do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 100/XVI/1.^a (IL), com o título «Inclusão das crianças até aos 3 anos no sistema educativo», reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para debate posterior.

PARTE III – Conclusões

O Projeto de Lei n.º 100/XVI/1.^a (IL), com o título «Inclusão das crianças até aos 3 anos no sistema educativo», parece reunir todas as condições constitucionais, legais e regimentais para ser apreciado e votado em Plenário da Assembleia da República, sem prejuízo de serem tidas em consideração, em sede de especialidade, as questões referidas no ponto II – «Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais» – da nota técnica.

PARTE IV – Nota técnica e outros anexos

IV.1. Nota técnica

A [nota técnica](#) referente à iniciativa em análise está disponível na página da mesma.

Palácio de São Bento, 12 de junho de 2024.

A Deputada relatora, Cidália Abreu — A Presidente da Comissão, Manuela Tender.

Nota: O relatório foi aprovado por unanimidade, com votos a favor do PSD, do PS, do CH e da IL, tendo-se

registado a ausência do BE, do PCP, do L e do CDS-PP, na reunião da Comissão do dia 12 de junho de 2024.

PROJETO DE LEI N.º 109/XVI/1.^a

[DENSIFICA O REGIME PENAL APLICÁVEL A TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS, PREVENDO A RECUPERAÇÃO NA TOTALIDADE DO ENRIQUECIMENTO INJUSTIFICADO (SEXTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 52/2019, DE 31 DE JULHO)]

Relatório da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

Índice

Parte I – Considerandos

- I.1. Apresentação sumária da iniciativa
- I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica
- I.3. Avaliação dos pareceres solicitados

Parte II – Opiniões dos Deputados e GP

- II.1. Opinião do Deputado relator
- II.2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s
- II.3. Posição de grupos parlamentares

Parte III – Conclusões

Parte IV – Nota técnica e outros anexos

- IV.1. Nota técnica

PARTE I – Considerandos

I.1. Apresentação sumária da iniciativa

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) apresentou à Assembleia da República, em 8 de maio de 2024, o Projeto de Lei n.º 109/XVI/1.^a (BE) «Densifica o regime penal aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, prevendo a recuperação na totalidade do enriquecimento injustificado (sexta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)», ao abrigo do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (doravante Constituição), e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (doravante Regimento).

A referida iniciativa veio a ser admitida em 10 de maio de 2024, data em que, por via de despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a Comissão) para emissão de relatório, tendo sido designado relator o Deputado ora signatário na reunião da referida Comissão de dia 14 de maio de 2024. A iniciativa foi anunciada na sessão plenária de 15 de maio de 2024.

Sob a égide da criminalização do enriquecimento injustificado e ocultação de riqueza, os proponentes propõem as seguintes alterações à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos:

- a) A inclusão de todos os membros dos gabinetes ministeriais na lista de cargos políticos para os efeitos previstos no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- b) O alargamento dos factos que constituem impedimentos para os titulares de cargos políticos e de altos

cargos públicos, acrescentando as candidaturas a fundos europeus estruturais e de investimento ou similares cuja atribuição esteja no âmbito de atuação da pessoa coletiva que tutelam;

c) A expressa previsão, com intuito de oferecer uma clarificação, de que o impedimento relativo à participação em procedimentos de contratação pública contempla, igualmente, as parcerias público-privadas;

d) O agravamento do período de inibição para o exercício de funções de cargos políticos e de altos cargos públicos em caso de violação dos impedimentos já previstos na lei após a cessação de funções;

e) A criação de uma nova obrigação declarativa relativamente às atividades exercidas nos três anos seguintes ao final do mandato; e

f) A penalização quer da falta de declaração relativa às atividades desenvolvidas após a cessação do mandato, quer do próprio exercício dessas funções.

Os proponentes justificam o impulso legiferante na necessidade de densificar não só as disposições penais constantes do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, como as obrigações declarativas e o universo de pessoas abrangidas.

Para sustentar a sua posição os proponentes invocam o relatório do GRECO de 2023, com especial ênfase no quarto ciclo de avaliação de que Portugal foi alvo e que «trata da prevenção da corrupção em relação a parlamentares, juízes e procuradores», onde se refere que «apenas 20 % das recomendações foram totalmente implementadas, 47 % estão parcialmente implementadas e 33 % não estão implementadas até à data».

A este propósito os proponentes invocam ainda o Índice de Perceção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional, onde referem que «Portugal ocupava a 33.^a posição de 180 países em 2022, mantendo-se a situação constante nos últimos cinco anos», bem como o Barómetro de Corrupção Global na União Europeia 2021 da Transparência Internacional, concluindo, a este respeito, que «no que se refere ao governo, a corrupção é considerada disseminada» já que «88 % das pessoas em Portugal pensam que a corrupção no governo é um grande problema, valor muito acima da média na UE (62 %)», e «em geral, 41 % das pessoas pensam que a corrupção aumentou nos últimos doze meses e 41 % pensam que o nível de corrupção se manteve inalterado».

Atento o exposto, entendem os proponentes que é exigível o reforço de transparência no exercício de funções políticas e altas funções públicas, devendo os seus intervenientes «ser abertos a permitir uma real avaliação da sua atividade profissional, empresarial e financeira, quer durante o exercício de funções, quer em período anterior e posterior ao exercício dos cargos que desempenham», assim como um maior aprofundamento do regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, atualmente em vigor, «sob pena de não responder ao imperativo de transparência inerente a uma sociedade democrática e à indesejável promiscuidade entre os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e interesses privados».

I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica

No que respeita à análise das matérias de enquadramento jurídico nacional, internacional e parlamentar, remete-se o essencial da análise para o detalhado trabalho vertido na nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República. Destaca-se, contudo, nesta sede, a necessidade de avaliar dois aspetos jurídicos em eventuais futuras fases de discussão do projeto de lei:

a) Em primeiro lugar, no plano da constitucionalidade, é relevante problematizar a conformidade com o princípio da proporcionalidade da opção vertida no projeto de tributação a 100 % dos acréscimos patrimoniais não declarados, uma vez que pode consubstanciar uma forma de confisco violador daquele princípio estruturante do sistema interpretação e aplicação de direitos fundamentais. Tratando-se, porém, de um aspeto parcelar e modulável em eventuais fases de trabalho na especialidade, não deve a mesma obstar à discussão e votação na generalidade da iniciativa. A matéria é igualmente focada na secção do presente relatório de avaliação dos pareceres solicitados a entidades externas;

b) Em segundo lugar, importará igualmente harmonizar as soluções propostas no presente projeto de lei quanto às entidades reguladoras com o que resulta da respetiva legislação quadro, uma vez que a manter-se a redação apresentada se registaria uma situação de antinomia normativa que cumpre evitar. Também esta matéria é focada nos pareceres emitidos e que mais detalhadamente serão avaliados infra.

I.3. Avaliação dos pareceres solicitados

Foram solicitados, em 15 de maio de 2024, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), à Entidade para a Transparência e à Associação Cívica Transparência e Integridade.

Até à data da elaboração do presente relatório foram recebidos os pareceres de todas as entidades referidas, com exceção do do Conselho Superior do Ministério Público.

Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)

O parecer do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), após recordar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 18 de março, publicada no *Diário da República* (1.ª série) de 6 de abril de 2021, que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, vem manifestar a sua concordância com a exposição de motivos constante do projeto de lei em apreço, que considera «bem explicitado e estruturado, com conteúdo relevante para as finalidades que o motivam».

Sobre as alterações sugeridas pelos proponentes ao n.º 1 do artigo 10.º e ao n.º 3 do artigo 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, o Presidente do MENAC sugere uma redação alternativa, propondo, desta forma, que no n.º 1 do artigo 10.º passe a constar «Os titulares de cargos políticos de natureza executiva e os membros de entidades reguladoras não podem exercer, pelo período de, respetivamente, cinco e três anos», por considerar «que cinco anos é idoneamente justo e seis algo excessivo», e que no n.º 3 do artigo 18.º passe a referir «por período de cinco anos», em vez de «por período de oito anos», por entender que é mais adequado e suficiente para traduzir uma «eficaz inibição».

Entidade para a Transparência (EpT)

Por sua vez, em parecer de 29 de maio de 2024, a Entidade para a Transparência (EpT) menciona no seu parecer que, apesar da iniciativa legislativa em causa se inserir na preocupação de aprofundar os mecanismos de defesa da transparência e da luta contra a corrupção, objetivo que merece a concordância absoluta daquela entidade, existem, no seu entendimento, vários aspetos que merecem uma reflexão mais detida.

- O primeiro ponto que é abordado pela Entidade para a Transparência (EpT) prende-se com a sugestão dos proponentes de incluir os membros dos gabinetes ministeriais na lista de cargos políticos para os efeitos previstos no Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos. Nos exatos termos do parecer, «a introdução, *a se stante*, dos membros dos gabinetes ministeriais na alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019 tornará difícil a sua compatibilização com a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º do mesmo diploma. Assim, na redação em vigor, os chefes de gabinete estão incluídos no âmbito dos titulares equiparados a altos cargos públicos, para efeitos das obrigações declarativas. Caso se pretenda (como parece decorrer do teor literal da redação agora avançada e da própria exposição de motivos) incluir os chefes de gabinete dos membros do Governo da República no conceito de “membros dos respetivos [*hoc sensu*, dos membros do Governo] Gabinetes”, impor-se-á estabelecer uma congruência com o disposto na citada alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º-E – repare-se – não se trata de uma simples questão formal, mas antes de uma alteração com impacto material: na verdade, nos termos do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, os equiparados a titulares de cargos políticos e equiparados a altos cargos públicos não são obrigados a preencher, na declaração única, o campo relativo ao registo de interesses. Portanto, o tratamento dos chefes de gabinete como titulares de cargos políticos ou equiparados a titulares de altos cargos públicos tem um impacto decisivo no cumprimento das obrigações declarativas e, conseqüentemente, na sua fiscalização».

- O segundo aspeto abordado no âmbito do parecer diz respeito a uma das alterações ao artigo 10.º, designadamente, à inclusão da referência aos membros das entidades reguladoras, os quais se encontrarão submetidos ao regime constante daquele preceito durante três anos.

Sobre este ponto a Entidade para a Transparência (EpT) refere que «uma tal referência parece-nos

incompatível com a manutenção em vigor do n.º 2 do artigo 19.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER)¹ nos termos do qual “[d]epois da cessação do seu mandato e durante um período de dois anos os membros do conselho de administração não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da respetiva entidade reguladora, tendo direito no referido período a uma compensação equivalente a 1/2 do vencimento mensal”. Contra esta observação poder-se-á tentar argumentar que os “membros das entidades reguladoras” envolvem não só os membros do conselho de administração, mas também os membros do conselho de fiscalização ou o fiscal único. Mas tal argumentação não procederá porquanto, neste momento, o âmbito subjetivo da Lei n.º 52/2019 abrange apenas (e compreensivelmente) os “membros do conselho de administração de entidade administrativa independente” [cf. artigo 3.º, n.º 1, alínea e)]. Considerando que o projeto não apresenta qualquer disposição revogatória, a questão a dilucidar consiste em perceber se pretende o legislador que o intérprete venha a solucionar o conflito normativo através do critério da *lex posterior* – e, por conseguinte, se pretende, efetivamente, revogar (de modo tácito) a norma constante do n.º 2 do artigo 19.º da LQER e substituí-la pelo novo n.º 1 do artigo 10.º».

- Ainda sobre a alteração ao artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pugnada pelos proponentes, a Entidade para a Transparência (EpT) suscita outra questão que se prende, desta feita, com o aumento do período de inibição de funções.

Conforme se encontra vertido no parecer «ainda que possam existir outras formas de aquilatar da observância do artigo 10.º da Lei n.º 52/2019, o cumprimento das obrigações declarativas representa, na economia do diploma, um instrumento (também) para esse efeito. Daí que se preveja a necessidade de declaração de promessa de vantagem patrimonial futura contratualizada ou aceite durante o exercício de funções ou nos três anos após o seu termo [cf. artigo 13.º, n.º 2, alínea d)] e, sobretudo, a indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações, exercidas nos últimos três anos [cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea a), subalínea j), concretizada, de modo mais pormenorizado, no anexo, que alude aos “dados relativos a atividades profissionais, cargos públicos, privados e sociais, e outras funções e atividades exercidas nos últimos três anos e/ou a exercer em acumulação ou exercidos até três anos após a cessação de funções”], e a inscrição das sociedades em cujo capital participe à data da declaração [cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea b), subalínea iii)].

A estas menções associa-se o dever de apresentação da declaração final atualizada três anos após o fim do exercício do cargo (cf. artigo 14.º, n.º 4). Os dispositivos mencionados permitem concluir que a construção da obrigação de submissão da declaração final atualizada – quer do respetivo conteúdo, quer do momento em cujo cumprimento é devido – tem por referência o limite temporal dos três anos após a cessação de funções, em plena consonância com os períodos a que se reporta o regime constante do artigo 10.º.

A partir do momento em que se alterem estes períodos, deixará de existir uma congruência entre os tempos a que se refere a obrigação declarativa e os tempos do regime aplicável à cessação de funções – obviando a que a primeira se encontre (também) teleologicamente orientada para assegurar a observância do artigo 10.º, ultrapassados que estejam os três primeiros anos contados da data da cessação de funções. Por este motivo, sugeriria-se que, a ampliar-se os períodos de nojo constantes do artigo 10.º, se apreciasse a eventual necessidade de ajustamentos à disciplina das obrigações declarativas».

- Um outro ponto assinalado pela Entidade para a Transparência (EpT) prende-se com a substituição de molduras sancionatórias por sanções fixas. Entende a Entidade que uma sanção fixa possui contornos exclusivamente retributivos e assume unicamente finalidades de prevenção geral negativa ou de intimidação, desconsiderando, desta forma, a culpa do agente na definição da sanção aplicável ao caso concreto. Neste sentido, e considerando que o propósito da iniciativa é reforço da efetividade da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (mais precisamente, do regime aplicável após a cessação de funções), é sugerido por aquela Entidade que se pondere o aumento do(s) limite(s) da moldura sancionatória atualmente previsto(s), ao invés de se consagrar uma sanção fixa.

¹ Aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 12/2017, de 2 de maio, 71/2018, de 31 de dezembro, e 75-B/2020, de 31 de dezembro.

• No que diz respeito ao artigo 14.º, a Entidade para a Transparência (EpT) suscita dúvidas acerca da definição do âmbito da nova obrigação declarativa, sugerindo que, caso se pondere impor uma nova obrigação declarativa, se concretize, simultaneamente, uma harmonização com o restante articulado da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, designadamente com o âmbito da declaração única. Nos exatos termos do parecer «a redação constante do Projeto prevê que, nos três anos subsequentes à cessação do mandato, seja apresentada nova declaração atualizada “sempre que se verifiquem alterações às atividades exercidas, independentemente da sua forma ou regime, indicando os cargos, funções e atividades desempenhadas, públicas e privadas, no País ou no estrangeiro, incluindo em empresas, fundações ou associações”. Uma tal descrição aponta no sentido de que a atualização se refere apenas à parcela da declaração única que contém o registo de interesses, parecendo excluir os aspetos relacionados com o património e o rendimento. A ser assim, o preceito aparece em contraciclo com os propósitos subjacentes à Lei n.º 52/2019, recuperando uma cisão (entre a declaração de património e rendimento e o registo de interesses) que aquele diploma havia precisamente superado».

• Finalmente, a Entidade para a Transparência (EpT) apresenta dois reparos relativamente às alterações apresentadas pelos proponentes ao artigo 18.º-A da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho:

a) Por um lado, sob uma perspetiva sistemática, referem que talvez se revele questionável a criminalização do exercício da atividade em violação do disposto no artigo 10.º no mesmo número em que as condutas em causa se reportam ao incumprimento das obrigações declarativas.

b) Por outro lado, a propósito da alteração ao anterior n.º 4 (correspondente ao n.º 5 da iniciativa), questionam se à tributação em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares dos acréscimos patrimoniais não justificados deve presidir um intuito sancionatório e, sobretudo, se a previsão de uma taxa de 100 % não corresponde, na verdade, à consagração de um confisco, suscitando sérias dúvidas de constitucionalidade sobre este aspeto.

Associação Cívica Transparência e Integridade (TI)

Em primeiro lugar, sublinha-se a avaliação global inicial do parecer da transparência e integridade relativa à eficácia da opção pela via penal, em que concluir pela probabilidade de «que o alargamento sucessivo das tipologias criminais associadas ao exercício do poder público, que se traduz inevitavelmente num aumento de denúncias e investigações criminais por “novos” crimes como o tráfico de influências, a prevaricação, o recebimento indevido de vantagem, entre outros, esteja a contribuir para um aumento das perceções de corrupção, que não é depois correspondido por uma melhoria do desempenho repressivo, ou por uma maior capacidade dissuasora de comportamentos abusivos, no plano da prevenção.»

Acrescenta ainda o parecer que o «impulso de criar ou rever regularmente tipologias criminais, definidas frequentemente de forma vaga e imprecisa, não está a resultar. Por um lado, porque a deficiente redação ou enquadramento dessas tipologias criminais impede a sua eficaz aplicação pelo sistema judiciário, além de promover uma instabilidade perniciosa quanto ao quadro normativo vigente. Por outro porque, ao atirar toda a avaliação do desempenho de funções públicas para uma dicotomia redutora “é crime/não é crime”, as instituições têm esvaziado quase por completo qualquer discussão pública sobre ética institucional, autorregulação de conduta no exercício de cargos públicos ou responsabilização política por falhas de transparência e prestação de contas na gestão pública. Entulha-se um sistema judiciário já em sobrecarga, enquanto se demite a política de desenvolver padrões exigentes de qualidade das instituições e mecanismos políticos, administrativos ou contraordenacionais de monitorização e eventual sanção.»

Seguidamente, o parecer foca-se em cada uma das seis principais alterações propostas, avaliando-as na especialidade:

1) Alargamento das obrigações declarativas aos membros dos gabinetes do Governo

O parecer sublinha em primeiro lugar que esta medida corresponde a uma recomendação do *Relatório do V Ciclo de Avaliação GRECO*, mas adverte para a necessidade de ponderação das suas implicações (quer do alargamento das obrigações, quer das restrições pós-cargo) na eficácia das estruturas e mecanismos de controlo, bem como «na capacidade de atrair e reter quadros competentes e disponíveis para o serviço público.»

Como solução a ponderar para minimizar os riscos, o parecer aventa a possibilidade de «simplificação das obrigações declarativas, em função do específico perfil de risco das funções dos membros dos gabinetes – desde que isso não crie um novo patamar de complexidade à receção e tratamento das declarações».

Assim, conclui que «deve ser acolhida a proposta de estender as obrigações declarativas e os “períodos de nojo” aos membros dos gabinetes do Governo (chefe do gabinete, adjuntos, técnicos especialistas e secretários pessoais, tal como elencados no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro)», mas sujeita a «avaliação dos impactos da medida na capacidade de recrutamento de quadros e nas estruturas e mecanismos de monitorização.»

2) Alargamento do elenco de impedimentos a processos de parceria público-privada ou candidatura a fundos europeus

Neste ponto, o parecer entende que «dado o relevo económico de instrumentos como as PPP ou os fundos europeus (ou outros subsídios públicos), deve ser acolhida uma redação que deixe claro que os impedimentos relativos a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, bem como aos seus familiares diretos, se estendem também a este tipo de operações.»

3) Alargamento de períodos de nojo

Quanto a este aspeto, o parecer começa por sublinhar «que as limitações constantes da legislação atual já são demasiado permissivas». Entende a TI que ainda que a expressão «intervenção direta» constante do artigo 10.º «possa ser interpretada e aplicada num sentido amplo, a atual redação da lei é incapaz de prevenir situações em que um ex-titular de cargo público leve consigo para um novo empregador privado do mesmo sector informação ou contactos privilegiados, com apetecível valor de mercado. Por outro lado, a exceção da aplicação desta norma aos casos em que o ex-titular regresse à empresa de origem (artigo 10.º, n.º 2) esvazia também a eficácia da norma e consagra, em bom rigor, a própria definição de “porta giratória”».

Por outro lado, acrescenta ainda a TI que «é duvidoso que o mero alargamento da inibição de exercício de novos cargos públicos seja uma punição suficiente e eficaz para a violação do “período de nojo”», sugerindo «recuperar a norma que estatua a nulidade dos atos praticados pelo ex-titular do cargo político/público que configurassem uma vantagem para o novo empregador».

O parecer nota, como o fizera também o da Entidade para a Transparência, a incongruência no que respeita aos membros das entidades reguladoras, cujos normativos especiais já preveem regime mais detalhado e exigente para a fase que se segue ao exercício de funções, soluções essas que comportam custos, associados à compensação remuneratória dos antigos titulares de funções durante o período em que ficam inibidos de atividade profissional.

A rematar, propõe a TI o estudo de «um modelo alternativo, aplicável aos ex-titulares de cargos executivos, que faça depender a aceitação de funções privadas durante o “período de nojo” de uma avaliação externa feita por uma entidade independente (que, no atual quadro institucional, poderia ser a Entidade da Transparência) quanto aos riscos de conflitos de interesses colocados pelo caso concreto», geradora do pagamento vencimento durante o período de inibição, só nesse caso se justificando uma opção pela criminalização de exercício de funções proibidas.

4) Nova obrigação de atualização da declaração, para ex-titulares de cargos políticos executivos

Quanto a este ponto, entende a TI que a eficácia da proposta formulada é discutível, uma vez que «acrescentar quantidade às obrigações declarativas acarreta o risco de diminuir a qualidade da informação prestada» e que «um acréscimo significativo de informação a ser recolhida, organizada e tratada pela Entidade da Transparência» pode esbarrar em falta de «meios e capacidade para lidar com a multiplicação de declarações e atualizações».

Assim sendo, conclui o parecer que não se afigura «útil alargar e complexificar as obrigações declarativas (com conseqüente alargamento e complexificação das tarefas de fiscalização e monitorização) sem que esteja claramente identificado o problema que se pretende resolver com esta norma, e as implicações práticas e

logísticas da proposta».

5) Alargar o crime de desobediência qualificada

Neste domínio, sustenta o parecer da TI, na linha, de resto, das suas considerações iniciais já citadas, que «deve ser evitada – ou, pelo menos, deixada para último plano – a criminalização da violação das regras aplicáveis à saída do cargo ou a não apresentação de registos de prendas e hospitalidades, privilegiando-se a instituição de coimas ou outras punições de natureza administrativa e contraordenacional, de aplicação mais fácil e expedita.»

6) Tributação a 100 % dos acréscimos patrimoniais não declarados

Finalmente, quanto à tributação a 100 % dos acréscimos patrimoniais não justificados conclui o parecer que «pode aceitar-se no plano simbólico, mas não é suscetível de ser especialmente eficaz no combate ao enriquecimento injustificado, dadas as dificuldades de prova inerentes à redação da lei», reconhecendo-se igualmente o risco de gerar litigância em torno da sua constitucionalidade, ao prefigurar um confisco violador dos ditames da proporcionalidade necessários à aplicação da restrição ao direito em presença.

Ordem dos Advogados

O parecer da Ordem dos Advogados, de 27 de maio de 2024, procede a uma análise das modificações propostas pelos autores, emitindo apenas uma apreciação genérica «favorável às alterações propostas, que indo ao encontro de algumas preocupações transversais à sociedade portuguesa e às recomendações internacionais, na medida que nos parece que as iniciativas em análise têm já em atenção a evolução do exercício de cargos públicos ou políticos, procurando funcionar como elemento garantístico da transparência que a democracia impõe, por um lado e como dinamizador da prática de comportamentos desconformes com a busca do bem público e da sociedade democrática em geral.»

Conselho Superior da Magistratura

O parecer do Conselho Superior da Magistratura, de 29 de maio de 2024, sublinha em primeiro lugar, reiterando um entendimento já vertido em anteriores pareceres emitidos a pedido da Assembleia da República, que «o Conselho Superior da Magistratura, enquanto órgão de gestão e disciplina da Magistratura Judicial, no respeito pelo princípio constitucional da separação de poderes, tem vindo a abster-se de tomar posição sobre questões que se prendam com opções de cariz eminentemente político ou que extravasam as atribuições do poder judicial e incumbem exclusivamente ao poder legislativo» dando nota de que apenas apreciará se «as alterações preconizadas se refletem, seja nos membros do Conselho Superior da Magistratura, seja nos juízes.»

Dessa avaliação, conclui apenas que:

- Sobre «as alterações preconizadas para os artigos 2.º, 9.º, 10.º, 11.º, 14.º e 18.º-A, n.º 2, alínea d), e 5, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, nada haverá a dizer, por um lado, por não respeitarem ao seu âmbito de aplicação subjetivo – «membros do Conselho Superior da Magistratura» e «juízes»;

- Sobre as alterações propostas para os artigos 18.º e 18.º-A da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, tendo em consideração que, quer os membros do Conselho Superior da Magistratura, quer os magistrados judiciais, estão sujeitos às obrigações declarativas previstas em tal lei e mesmo, quanto aos juízes – sem prejuízo do seu desenvolvimento e adaptação à natureza de cada entidade pelos respetivos códigos e conduta –, ao regime de ofertas e hospitalidades aqui previsto. Em relação a ambas as alterações, naquelas disposições que não estão excluídas de aplicação aos magistrados judiciais, o CSM apenas conclui que se trata de opções de política legislativa, não se pronunciando sobre o seu teor, nem oferecendo qualquer análise jurídica adicional.

PARTE II – Opiniões dos Deputados e grupos parlamentares

II.1. Opinião do Deputado relator

A presente iniciativa legislativa retoma, no essencial, algumas das matérias constantes da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que têm sido objeto de revisitação em recentes alterações do referido diploma. A mais recente alteração da lei, aliás, aprovada no final da XV Legislatura (através da Lei n.º 25/2024, de 20 de janeiro), procedeu precisamente à revisão do artigo 10.º, relativo ao denominado «período de nojo» após o exercício de funções e às consequências da sua violação, colmatando algumas das matérias em que a lei se revelara insuficiente ou inadequada.

Não obstante a diversidade de matérias cuja revisão o Bloco de Esquerda propõe, deixa-se a título de comentário global inicial que se afigura da maior relevância que a revisão global da Lei n.º 52/2019 possa ser acertada de forma a discutir em simultâneo todos os temas que ao longo dos seus cinco anos de vigência (que já atravessaram duas legislaturas) têm evidenciado como prioritárias, garantindo assim um equilíbrio do conjunto e uma abordagem sistemática (ao invés de repetir pequenas intervenções pontuais e sem programa claro). Sem prejuízo desta observação, cumpre deixar algumas notas sobre o teor das principais alterações propostas:

Inclusão dos membros dos gabinetes ministeriais

Para além das questões suscitadas quer pela Entidade para a Transparência, quer pela Transparência e Integridade quanto aos riscos deste alargamento e à necessidade de clarificar quais as obrigações que são objeto de alargamento (atenta a técnica legislativa imperfeita detetada – *vide supra*) importa igualmente ponderar dois aspetos adicionais – a inclusão de outras realidades executivas afins dos gabinetes ministeriais, por um lado, e a identificação de quais os membros dos gabinetes abrangidos (uma vez que a remissão global para todos os membros poderá ser excessiva ao abarcar pessoal administrativo e apoio sem influência nos processos decisórios).

Alargamento material dos impedimentos

As soluções propostas pelo Projeto de Lei n.º 109/XVI neste domínio focam dois problemas distintos, que nos parecem merecedores de respostas diferentes:

- No que à referência a parcerias público-privadas se refere, trata-se de uma mera clarificação do âmbito da referência à contratação pública, que se tem por positiva (mesmo que não inovadora);
- Mais problemática é a do alargamento dos impedimentos ao acesso a financiamento por fundos europeus, uma vez que corre o risco de ser excessivamente abrangente se não for acompanhada de algumas cautelas adicionais. Nesse sentido importa clarificar qual o perfil do financiamento europeu (dirige-se a que modalidades de fundos?), se abarca apenas atividades económicas ou pode ser inibitório de candidaturas a mecanismos dirigidos a cidadãos nessa qualidade (como alguns programas construídos no quadro do Fundo Ambiental) e ainda se deve ou não haver diferenciação em função da existência de margem de livre apreciação ou não pelos decisores administrativos que os concedem. Adicionalmente, o efeito de alargamento das inibições a categorias de familiares dos titulares de cargos (que advirá automaticamente da modificação do âmbito do impedimento) coloca igualmente dúvidas quanto à conformidade da medida ao princípio da proporcionalidade se conduzir a inibição da atividade profissional de terceiros não titulares de cargos em situações em que não estão a entrar numa relação contratual com entidades públicas, mas tão-somente a aceder a linhas de financiamento dirigidas de forma aberta aos agentes económicos existentes.

Duração da inibição e próprio âmbito: mais proporcionalidade

No que respeita à duração dos «períodos de nojo» (e como resulta de alguns dos pareceres emitidos) há que ponderar se uma solução que apenas alarga os períodos previstos na lei se afigura coerente e proporcional. No que respeita à coerência sistemática, como refere a Entidade para a Transparência, o alargamento do prazo

sem revisão dos prazos das correspondentes obrigações declarativas poder gerar dissonância no sistema de monitorização e controlo. No que respeita à proporcionalidade, como é referido no parecer da Associação Transparência e Integridade, a ausência de formas de mitigar a inibição duradoura de atividade profissional (como sucede por exemplo nos reguladores) pode acarretar dificuldades relevantes nesse plano.

Alargamento temporal das obrigações declarativas

Para além de se acompanhar a reflexão da Transparência e Integridade quanto à eficácia do alargamento de obrigações declarativas junto de antigos titulares de cargos (sem que esteja, desde logo, adequadamente diagnosticada a situação de base que a justifica), há que refletir sobre a adequação de cumulação de obrigações deste teor em relação a antigos titulares de funções públicas que regressaram à sua *res privata* e não devem, para lá do necessário, ser sujeitos a compressões de esferas de salvaguarda da vida privada ou profissional. Não se enfeitando que possam ser relevantes nalgumas situações bem definidas na lei, esse juízo deve ter um recorte e fundamentação mais detalhados dos que surgem propostos pelo BE (algo que se pode, todavia, aprofundar na especialidade).

Recurso acrescido ao direito penal

Mais uma vez em linha com o parecer da Transparência e Integridade, afigura-se pouco adequada a via da punição penal para situações em que o legislador não recorreu sequer a formas sancionatórias alternativas, seja no plano contraordenacional, seja no plano administrativo. Em particular no que a ofertas e hospitalidades respeita, tendo em conta que os casos em que se está perante uma obtenção ilícita de vantagem já são tutelados por via, pelo menos, do crime de recebimento indevido de vantagem, a punição penal fora desses domínios corre o risco de excessiva, ao não exaurir alternativas menos gravosas (e até potencialmente mais eficazes).

Tributação a 100 % dos incrementos patrimoniais não declarados

Finalmente, e conforme já referido noutros pontos do relatório, a tributação em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares dos acréscimos patrimoniais não justificados a uma taxa de 100 % aproxima-se da consagração de um confisco, suscitando sérias dúvidas de constitucionalidade que, em 2016-2019, durante os trabalhos da Comissão Eventual para a Transparência da XIII Legislatura, afastaram a solução já então proposta, que apenas mais tarde, na revisão da lei, seria consensualizada em torno de uma taxa de 80 % (com faculdade de demonstração da proveniência lícita dos bens que afaste a referida taxa).

II.2. Posição de grupos parlamentares

Qualquer grupo parlamentar pode solicitar que sejam anexadas ao presente relatório as suas posições políticas, o que não sucedeu até ao momento da conclusão da sua elaboração.

II.3 Posição de outros Deputados(as)

Qualquer Deputado pode solicitar que sejam anexadas ao presente relatório as suas posições políticas, o que não sucedeu até ao momento da conclusão da sua elaboração.

PARTE III – Conclusões

1 – O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 109/XVI/1.^a (BE) – Densifica o regime penal aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, prevendo a recuperação na totalidade do enriquecimento injustificado (sexta alteração à Lei n.º

52/2019, de 31 de julho), tendo o mesmo sido admitido em 10 de maio de 2024.

2 – O Projeto de Lei n.º 109/XVI/1.^a (BE), ora em apreço, cumpre os requisitos formais previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República;

3 – Ainda que se possa discutir, no plano da constitucionalidade, a conformidade com o princípio da proporcionalidade da opção vertida no projeto, de tributação a 100 % dos acréscimos patrimoniais não declarados, uma vez que pode consubstanciar uma forma de confisco, violador daquele princípio estruturante do sistema interpretação e aplicação de direitos fundamentais, tratando-se, porém, de um aspeto parcelar e modulável em eventuais fases de trabalho na especialidade, não deve a mesma obstar à discussão e votação na generalidade da iniciativa;

4 – Consequentemente, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que o Projeto de Lei n.º 109/XVI/1.^a (BE) – Densifica o regime penal aplicável a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, prevendo a recuperação na totalidade do enriquecimento injustificado (sexta alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – Anexos

IV.1. A [nota técnica](#) elaborada pelos serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento.

Palácio de São Bento, 12 de junho de 2024.

O Deputado relator, Pedro Delgado Alves — A Presidente da Comissão, Ofélia Ramos.

Nota: O relatório foi aprovado por unanimidade, com votos a favor do PSD, do PS, do CH, e da IL, tendo-se registado a ausência do BE e do L, na reunião da Comissão do dia 12 de junho de 2024.

PROJETO DE LEI N.º 179/XVI/1.^a

REGULAMENTA A ATIVIDADE DE *LOBBYING* E PROCEDE À CRIAÇÃO DE UM REGISTO DE TRANSPARÊNCIA E DE UM MECANISMO DE PEGADA LEGISLATIVA, PROCEDENDO À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI ORGÂNICA N.º 4/2019, DE 13 DE SETEMBRO, E À DÉCIMA SÉTIMA ALTERAÇÃO À LEI N.º 7/93, DE 1 DE MARÇO

Exposição de motivos

A democracia em Portugal enfrenta hoje um conjunto de desafios que tem de ser capaz de ultrapassar, sob pena de abrir caminho à propagação de discursos populistas e extremistas que acabarão por resultar na sua erosão. Tais desafios serão ultrapassados se o nosso País for capaz de conseguir fazer aprovar e levar à prática uma estratégia integrada que, de forma fundamentada, ponderada e consequente, consiga tomar medidas tendentes a garantir uma maior transparência do sistema político e da Administração Pública. Uma estratégia que possa garantir um maior envolvimento dos cidadãos na vida pública; um combate eficaz dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências e garantir mecanismos que assegurem uma maior imparcialidade e um total compromisso com o interesse público no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos.

Só com uma política integrada que leve a efeito estes objetivos é possível recuperar a confiança dos cidadãos na política, na democracia e no sistema político. Esta falta de confiança é clara se olharmos, por exemplo, para

os dados preocupantes do mais recente Eurobarómetro Standard¹, referente à primavera de 2019, os quais demonstram que Portugal é o País da União Europeia onde existe uma maior percentagem de cidadãos (34 %) a afirmar não ter qualquer interesse em política e em que apenas 68 % afirmam estar totalmente satisfeitos com o funcionamento da democracia no País. O mesmo estudo demonstrou que, na primavera de 2018, só 42 %, 37 % e 20 % dos portugueses afirmavam confiar, respetivamente, no Governo, na Assembleia da República e nos partidos políticos.

Uma das medidas necessárias no âmbito das medidas tendentes a garantir o combate dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências inseridas na estratégia integrada que referimos é, conforme o PAN defendeu no seu programa eleitoral, a aprovação de uma lei que discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de *lobbying* ou de representação de interesses no nosso País. Algo que asseguraria a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos – sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de grupos de interesses ou de *lobbies*.

É hoje certo que os decisores políticos, em Portugal e no resto do mundo, não devem trabalhar isolados do mundo real e devem procurar assegurar que existem mecanismos tendentes a garantir um diálogo aberto, transparente e regular com a sociedade civil e os seus diversos setores. De resto, a Constituição da República Portuguesa reconhece aos cidadãos o direito de participação na vida pública, prevê a obrigatoriedade de consulta e participação dos interessados nos processos de decisão pública e consagra diversos mecanismos de participação dos cidadãos e dos grupos de interesse nos processos de decisão pública.

A existência deste tipo de mecanismos, num contexto marcado por uma crescente complexidade das políticas públicas, tem levado alguns autores² a considerar que a atividade de *lobbying* traz um amadurecimento das democracias, uma vez que, pelo menos em termos teóricos, poderá proporcionar uma decisão pública mais capaz de equilibrar os interesses em conflito, mais esclarecida e tecnicamente mais bem preparada.

Ainda que estudos recentes³ demonstrem que não existe no nosso País uma indústria significativa do *lobby*, a regulação da atividade de *lobbying* ou de representação de interesses é necessária, porque, conforme já referimos noutras ocasiões, tem aumentado, no nosso País, a pressão dos cidadãos para que haja o reforço da transparência do sistema político. Acresce ainda ser igualmente necessário evitar uma certa anarquia, obscuridade e informalidade que se têm verificado neste domínio devido à existência de zonas cinzentas. E, principalmente, é necessário afastar a perceção geral de que na prática há influências indevidas nas decisões políticas e públicas e que apenas um certo número de privilegiados tem acesso aos decisores públicos/políticos.

A confirmar esta perceção refira-se que um Flash Eurobarómetro⁴ sobre a atitude das empresas relativamente à corrupção, publicado em dezembro de 2019, demonstrou que 65 % dos empresários inquiridos consideravam que ter contatos na política era a única forma de ter sucesso nos negócios em Portugal, sendo este o País da União Europeia onde a percentagem de resposta a esta pergunta é maior. Um Flash Eurobarómetro⁵ idêntico, publicado em dezembro de 2015, já havia demonstrado, do mesmo modo, que 80 % dos empresários inquiridos consideravam que o pagamento de subornos e a utilização de contatos privilegiados eram as formas mais fáceis de conseguir certos serviços públicos em Portugal.

Um estudo da Transparência e Integridade – Associação Cívica⁶ (TIAC), que procurou fazer uma análise da atividade do *lobbying* em Portugal e que alertou para os riscos de influência indevida, se o *lobby* se mantiver sem regulação no nosso País, qualificou com apenas 23 % o grau de proteção do sistema contra o *lobby* indevido. O mesmo estudo qualificou ainda com apenas 13 % o grau de transparência desta atividade em Portugal e atribuiu a pontuação de 37 % ao nível de igualdade de acesso aos decisores políticos. Por outro lado, em 2013, um estudo da consultora Burson-Marsteller⁷, em que foi auscultada a opinião dos decisores públicos portugueses, demonstrou que, ainda que a maioria dos inquiridos (67 %) considere que o *lobby* contribui para aumentar a participação dos cidadãos no processo político, a falta de transparência e a influência indevida que traz ao processo democrático são identificados, respetivamente, por 39 % e 22 % dos inquiridos como dois dos

¹ Comissão Europeia (2019), *Standard Eurobarometer 91 – Public opinion in the European Union*, União Europeia (disponível na seguinte ligação: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/88420>).

² Hélio Ourém Campos (2010), *O lobby e a lei*, in *O Direito*, 142, I.

³ Susana Coroado (2017), *O Grande Lóbi*, Objectiva.

⁴ Comissão Europeia (2019), *Flash Eurobarometer 482 – Businesses attitudes towards corruption in the EU*, União Europeia (disponível na seguinte ligação: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/88739>).

⁵ Comissão Europeia (2015), *Flash Eurobarometer 428 – Businesses attitudes towards corruption in the EU*, União Europeia (disponível na seguinte ligação: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/69434>).

⁶ TIAC (2014), *Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal*, TIAC.

⁷ Burson-Marsteller (2013), *A guide to effective lobbying in Europe: The view of policy-makers*, Burson-Marsteller.

aspectos mais negativos do *lobby* em Portugal.

Contudo, sublinhe-se que, contrariamente àquele que possa ser o entendimento comum, quer os decisores políticos, quer os representantes de grupos de interesses ou de *lobbies* são favoráveis à regulação desta atividade. Demonstram-nos isso os dados⁸ de 2013 recolhidos pela OCDE, que, tendo auscultado a opinião dos decisores políticos e dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies*, constatou que ambos os lados concordam maioritariamente (90 % no caso dos primeiros e 76 % dos segundos) que o reforço da transparência da atividade ajudaria a aliviar os problemas de tráfico de influências levado a cabo por lobistas e concordam que deveria haver um sistema de transparência obrigatório para todos os representantes de grupos de interesses ou *lobbies* (74 % no caso dos primeiros e 61 % no caso dos segundos). Mais recentemente um estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos, coordenado por Marco Lisi⁹, demonstrou que é através dos grupos de interesse que os cidadãos têm uma maior possibilidade de participar na esfera política, melhorar a representação política (já que abrem uma via de contato com o poder político), de intervir no processo de decisão e de aumentar o escrutínio sobre o poder político (para além do momento eleitoral).

Atendendo ao que referimos anteriormente e às recomendações provenientes, por exemplo, da OCDE¹⁰ e da Transparência Internacional¹¹, o presente projeto de lei, cumprindo uma promessa constante do Programa Eleitoral do PAN, propõe-se regular a atividade de *lobbying*, por via do estabelecimento de um conjunto de regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação dos grupos de interesses ou *lobbies*. A regulação desta atividade, conforme se explicou anteriormente, não é a solução para todos os males do sistema político, mas permite, conforme sublinha Susana Coroado¹², que haja uma clarificação do que é lícito e ilícito; uma atenuação dos riscos de influência indevida ou desproporcional de certos interesses; um incentivo ao aumento dos níveis de participação na decisão pública (reduzindo, assim, o peso de interesses mais poderosos); um aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos e um contributo significativo para o aumento da confiança dos cidadãos na política e na democracia.

Ainda que seja claramente positiva, esta regulação da atividade de *lobbying*, conforme demonstram os dados apresentados por Luís de Sousa¹³ à Assembleia da República, não está regulada na maioria dos Estados-Membros da União Europeia e, quando o está, pode assumir diferentes formas. Segundo explica o referido autor, um número muito limitado de países tem leis dedicadas a este aspeto que consagram um registo obrigatório de lobistas (como são, por exemplo, os casos da Áustria, da Irlanda, da Lituânia e da Eslovénia). Alguns países optam por uma regulação parcial de alguns aspetos associados ao *lobby* ou por uma regulação sem a previsão de quaisquer sanções (como sucede na Polónia e na Hungria). Existem ainda outros países que optam por introduzir registos voluntários de lobistas e mecanismos de autorregulação (como sejam a Alemanha, a Croácia, a França, a Holanda e o Reino Unido).

Com a presente iniciativa, e com um intuito de assegurar um sistema de transparência que permita um melhor cruzamento de informações e uma melhor compreensão sobre o grau de influência dos *lobbies* nas decisões públicas, procuramos propor a consagração de um modelo similar ao existente no quadro do Parlamento Europeu e da União Europeia, por via de um acordo entre as duas instituições, estabelecido em 2014. Acordo este que procura assegurar uma lógica mista em que simultaneamente existe a obrigatoriedade de os lobistas se inscreverem no registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies* e a obrigatoriedade de as entidades públicas registarem e publicarem mensalmente a lista das interações mantidas com lobistas, com a discriminação dos objetivos da interação e das posições defendidas pelos lobistas.

Especificamente quanto ao sistema de regulação do *lobby* que propomos com a presente iniciativa, importa destacar seis aspetos estruturais diferenciadores relativamente a outras iniciativas parlamentares anteriores – incluindo o Decreto n.º 311/XIII.

Assim, em **primeiro lugar**, o PAN propõe **que o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *lobbies* tenha uma lógica de registo único e centralizado**, assumindo uma lógica de sistema

⁸ OCDE (2013), *Survey on Lobbying for Lobbyists*, OCDE.

⁹ Marco Lisi (2022), *Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português*, FFMS.

¹⁰ OCDE (2013), *The guidance for decision-makers on how to promote good governance in lobbying*, OCDE.

¹¹ Transparência Internacional (2012, 2015), *Lobbying in the european union: levelling the playing field*, in regional policy paper, n.º 3, e *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*, Transparência Internacional.

¹² Susana Coroado (2017), *O Grande Lóbi*, Objectiva, páginas 138 e 139.

¹³ Luís de Sousa (2017), *Considerações sobre as iniciativas legislativas apresentadas na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas*, TIAC, página 15.

integrado que abarque todas as entidades públicas inseridas no âmbito de aplicação desta futura lei. Este sistema alternativo afigura-se como mais eficaz do que um sistema com registos específicos por cada entidade, visto que, uma vez que se reduz significativamente a burocracia, se retiram alguns encargos às entidades públicas e se facilita a inscrição por lobistas. Permite também um melhor tratamento, agregação e comparação de dados e facilita um controlo do cumprimento das disposições legais. Este sistema implica ainda que exista uma entidade que assegure centralmente a gestão do sistema e que controle o cumprimento das disposições legais, sendo que, no entender do PAN, a Entidade para a Transparência é a entidade que poderá desempenhar tal função com a independência e com o grau de competência técnica exigíveis. Naturalmente, propomos que haja uma norma de salvaguarda que garanta que são assegurados, por via orçamental, as verbas necessárias para assegurar a criação e operacionalização deste sistema.

Em **segundo lugar**, contrariamente à solução que constava do Decreto n.º 311/XIII e em linha com o que foi defendido pela Ordem dos Advogados junto da Assembleia da República em 2020¹⁴, propomos a **inclusão no registo do lobby de advogados e das sociedades de advogados sempre e quando representem grupos de interesse**, ou seja, que não existam válvulas de escape que permitam a exclusão dos advogados e das sociedades de advogados do âmbito do conceito de representação dos grupos de interesses ou de *lobbies*, apenas quando, naturalmente, pratiquem atos inseridos em tal conceito. Desde já, seria incompreensível que, no Registo de Transparência existente no quadro do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, existam atualmente sociedades de advogados portuguesas¹⁵ inscritas na categoria de «Consultores profissionais/escritórios de advogados/consultores independentes» e que, no registo nacional, essas mesmas sociedades não tivessem de estar registadas, caso se dediquem igualmente à representação no âmbito da atividade de *lobby* em Portugal. Por outro lado, o já referido estudo da consultora Burson-Marsteller¹⁶ demonstrou que 67 % dos decisores públicos portugueses inquiridos consideravam que as sociedades de advogados deveriam ser consideradas lobistas e apenas 6 % consideravam que estas sociedades eram os lobistas mais transparentes. O contributo dos advogados e das sociedades de advogados para o processo legislativo pode ser muito positivo em termos técnicos. Contudo, estes contributos, não sendo ilegais ou censuráveis, devem ser feitos num contexto de transparência, em conformidade com aquelas que são as melhores práticas internacionais.

Em **terceiro lugar**, com o intuito de **assegurar um sistema de registo obrigatório dos lobistas**, propomos a consagração de mecanismos de sanção para a ausência de registo por parte dos lobistas e para eventuais violações desta futura lei. Em nossa opinião, a previsão de sanções centradas na mera suspensão de um lobista do registo e nas limitações de acesso aos edifícios das entidades públicas acaba por ser demasiado ligeiro, não impedindo que o *lobby* informal seja feito à margem da lei e não dando qualquer incentivo para que os lobistas cumpram as disposições legais. Tal sistema com uma lógica tão suave traduz-se, na prática, num sistema sem sanções e transforma o registo de lobistas num registo meramente voluntário. Assim, com o intuito de conseguir uma efetiva obrigatoriedade do registo de lobistas, propomos que, quando haja violação desta futura lei pelos lobistas, estes possam, também pelo período de um a três anos, ser limitados de se candidatarem a subsídios ou apoios financeiros públicos e ser impedidos de ser candidatos ou concorrentes em procedimentos de contratação pública. Noutros países, preveem-se sanções mais duras – tais como multas avultadas ou penas de prisão. Contudo, parece-nos que a solução que propomos é aquela que, no quadro político português e no atual estado embrionário da regulação do *lobby* em que estamos, é a mais apta a conseguir gerar o consenso entre os diversos partidos políticos.

Em **quarto lugar**, gostaríamos de destacar que o presente projeto de lei do PAN, cumprindo uma outra promessa constante do programa eleitoral, propõe adicionalmente a **consagração de um mecanismo de pegada legislativa** obrigatório no quadro da Assembleia da República (quanto a projetos de lei e propostas de lei) e facultativo para os demais níveis de poder. É de sublinhar que hoje, contrariamente ao que existe noutros

¹⁴ Em parecer ao Projeto de Lei n.º 253/XIV (PS), disponível em:

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953565a4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938774f475a6c4e4749784d4331684d446b354c5452694e6a59744f4446684e5330314e6d4e694e6d56684d446b344e4467756347526d&file=08fe4b10-a099-4b66-81a5-56cb6ea09848.pdf&inline=true>.

¹⁵ Dados disponíveis para consulta na seguinte ligação:

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPager.do?declaration=advogados&search=search>.

¹⁶ Burson-Marsteller (2013), *A guide to effective lobbying in Europe: The view of policy-makers*, Burson-Marsteller.

ordenamentos jurídicos, a menos que conste nas exposições de motivos, não é possível identificar quais as pessoas ou entidades consultadas na fase de elaboração de um projeto de lei ou proposta de lei, ainda que, na prática, a Assembleia da República possibilite o acompanhamento e monitorização da tramitação do processo legislativo, após a entrada de uma iniciativa legislativa e até à sua publicação em *Diário da República*. Ressalvase, contudo, a consulta efetuada já em sede de especialidade por parte das respetivas comissões parlamentares, ou as consultas que decorrem obrigatoriamente por força da lei, em que tal informação já consta da tramitação do processo legislativo.

Conforme afirma um estudo coordenado por Marco Lisi¹⁷, existe uma grande dificuldade em recolher dados empíricos sistemáticos acerca da influência da ação dos grupos de interesse junto do Governo, algo que se fica a dever à falta deste tipo de mecanismos, bem como da regulação do *lobbying*. A consagração deste mecanismo concreto no plano da Assembleia da República quanto a projetos e propostas de lei assegura o cumprimento das recomendações da Transparência Internacional¹⁸ e do relatório da 4.ª Ronda de Avaliação do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa¹⁹ (GRECO), que têm defendido a introdução deste mecanismo no nosso País com o intuito de reforçar a transparência da Assembleia da República, tornar o processo legislativo mais inclusivo e de permitir uma monitorização sobre a amplitude da influência dos grupos de pressão junto da Assembleia da República.

Em **quinto lugar**, propomos que exista um **relatório anual de avaliação deste sistema de transparência**, a ser elaborado pela Entidade para a Transparência com auscultação dos envolvidos e da sociedade civil e que, cinco anos após a entrada em vigor desta futura lei, a Assembleia da República tenha de fazer uma avaliação de fundo sobre o sistema e, eventualmente, se o considerar necessário, revê-lo. A existência desta avaliação regular e de um compromisso de revisão, ao fim de um certo período, segue as recomendações da OCDE²⁰, procurando assegurar uma constante adaptação e melhoramento do sistema em função dos desafios e dificuldades que o seu funcionamento prático possa vir a colocar.

Em **sexto e último lugar**, propomos uma ligeira alteração ao estatuto dos antigos Deputados no sentido de, em linha com o que se prevê no quadro do Parlamento Europeu, **clarificando a necessidade de registo por parte de antigos deputados que se dediquem profissionalmente às atividade de representação de grupos de interesse ou de lobbies**, incluindo por si ou através de sociedade de advogados, considerando que os mesmos gozam da faculdade de livre acesso à Assembleia da República. Esta pequena alteração afigura-se-nos como importante, atendendo ao facto de existirem estudos²¹ que demonstram que a atividade profissional de representação de grupos de interesse e de *lobbies* é, em Portugal, desempenhada em grande medida por antigos políticos e, em particular, por antigos Deputados.

Este projeto de lei procura assim trazer a debate as propostas de regulação do *lobbying* no nosso País, de criação de um registo de transparência e de um mecanismo de pegada legislativa no quadro da Assembleia da República, que defendemos no nosso programa eleitoral e que pretendemos que sejam conjugadas e discutidas com as propostas que constam dos projetos de lei que se espera venham a existir no futuro.

O presente projeto corresponde, com algumas alterações²², aos Projetos de Lei n.ºs 181/XIV/1.ª e 252/XV/1.ª, apresentados pelo PAN e aprovados em votação na generalidade, respetivamente, em 2021 e em 2023, mas que não puderam ver o seu processo legislativo concluído devido às dissoluções da Assembleia da República ocorridas em 2021 e em 2024. Relembre-se que o projeto de lei que agora se reapresenta foi, com base na análise de 15 indicadores, em 2021, considerado pela associação cívica Transparência e Integridade/Transparência Internacional o melhor e mais completo de todos os projetos sobre regulamentação do *lobbying* que foram apresentados²³.

¹⁷ Marco Lisi (2022), *Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português*, FFMS.

¹⁸ Transparência Internacional (2015), *EU legislative footprint: What's the real influence of lobbying?*, TI-EU Office.

¹⁹ GRECO (2016), *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Fourth Evaluation Round, Portugal, Evaluation IV Report*, Council of Europe.

²⁰ OCDE (2013), *The guidance for decision-makers on how to promote good governance in lobbying*, OCDE.

²¹ Veja-se por exemplo: TIAC (2014), *Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal*, TIAC.

²² Entre as quais se inclui a previsão de um período de transição de 180 dias para a implementação deste regime, a previsão de um mecanismo de reclamação que permita a qualquer cidadão denunciar violações das obrigações previstas neste regime, a previsão da acessibilidade e comparabilidade dos dados divulgados online, e a consagração de um conjunto de princípios orientadores da aplicação deste regime.

²³ Informação sintetizada na seguinte ligação: <https://www.publico.pt/2021/02/11/politica/noticia/tiac-avalia-propostas-lobbying-semaforo-pan-melhor-ps-pior-1950178>.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada do Pessoas-Animais-Natureza apresenta o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

1 – A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação de grupos de interesses ou *lobbies* e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses e de *lobbies* a funcionar junto da Entidade para a Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República.

2 – A presente lei procede também:

a) à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional;

b) à décima sétima alteração do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, alterada pela Leis n.ºs 24/95, de 18 de agosto, 55/98, de 18 de agosto, 8/99, de 10 de fevereiro, 45/99, de 16 de junho, 3/2001, de 23 de fevereiro, 24/2003, de 4 de julho, 52-A/2005, de 10 de outubro, 44/2006, de 25 de agosto, 45/2006, de 25 de agosto, 43/2007, de 24 de agosto, 16/2009, de 1 de abril, 44/2019, de 21 de junho, 60/2019, de 13 de agosto, 53/2021, de 12 de agosto, 58/2021, de 18 de agosto, e 22/2024, de 15 de fevereiro.

3 – O exercício das atividades previstas na presente lei processa-se com observância dos seguintes princípios:

- a) Princípio da transparência;
- b) Princípio da integridade;
- c) Princípio da igualdade de oportunidades na participação no processo de formação, decisão e execução de atos jurídico-públicos;
- d) Princípio da proteção de dados pessoais;
- e) Princípio da cooperação leal.

Artigo 2.º

Representação de grupos de interesses ou *lobbies*

1 – São atividades de representação de grupos de interesses ou *lobbies* todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros, os processos decisórios e a formulação, a execução ou os resultados das políticas públicas, de atos legislativos, de atos regulamentares, de atos administrativos, de contratos públicos das entidades públicas.

2 – As atividades previstas no número anterior incluem, designadamente:

- a) Contatos sob qualquer forma com as entidades públicas;
- b) Envio e circulação, sob qualquer forma, de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições;
- c) Organização de eventos, reuniões, conferências ou quaisquer outras atividades de promoção dos interesses representados;
- d) Participação em consultas sobre propostas legislativas ou outros atos normativos.

3 – Não se consideram abrangidos pela presente lei:

- a) As atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais,

enquanto participantes na concertação social e apenas nesse quadro;

b) As atividades em resposta a pedidos de informação diretos e individualizados das entidades públicas ou convites individualizados para assistir a audições públicas ou participar nos trabalhos de preparação de legislação, de regulamentos ou de políticas públicas, incluindo o envio de contributos por meio de audição ou escritos;

c) As petições, representações, reclamações ou queixas dirigidas às entidades públicas, formuladas, individual ou coletivamente, sem qualquer contrapartida remuneratória, no âmbito do direito de petição ou de participação na vida pública, nomeadamente através da sociedade civil ou das organizações não governamentais;

d) O exercício de direitos procedimentais decorrentes da legislação aplicável ao procedimento administrativo, incluindo os procedimentos de contratação pública, com vista à prática de atos administrativos ou à celebração de contratos, aos quais já se aplicam as regras de transparência do Código do Procedimento Administrativo, do Código dos Contratos Públicos e da legislação de acesso aos documentos administrativos.

4 – O disposto na presente lei não prejudica o quadro de direitos e deveres previstos na Constituição e na Lei para efeitos de concertação social e audição e participação nos processos de tomada de decisão das entidades públicas.

5 – O disposto na presente lei não prejudica o quadro de direitos previstos na Constituição e na lei, nomeadamente no âmbito do exercício do direito de petição, do direito de participação na vida pública, do direito de manifestação e da liberdade de expressão, nem confere qualquer tratamento privilegiado ou diferenciado no acesso a contactos com decisores públicos, visando apenas assegurar o registo e a transparência dos contactos realizados.

Artigo 3.º

Âmbito de aplicação

1 – Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas:

- a) A Presidência da República, incluindo as Casas Civil e Militar e o gabinete do Presidente da República;
- b) A Assembleia da República, incluindo os seus órgãos, serviços e comissões parlamentares e os respetivos gabinetes de apoio aos grupos parlamentares, Deputados únicos representantes de partidos e Deputados não inscritos;
- c) O Governo, incluindo os respetivos gabinetes;
- d) Os representantes da República para as regiões autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;
- e) Os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, incluindo os respetivos serviços e gabinetes;
- f) Os órgãos executivos dos municípios e das entidades intermunicipais, incluindo os respetivos gabinetes;
- g) Os órgãos executivos das freguesias com mais de 10 000 eleitores ou com mais de 7000 eleitores e de 100 km² de área;
- h) Os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado;
- i) O Banco de Portugal, as entidades administrativas independentes e as entidades reguladoras;
- j) Os órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica, bem como os órgãos executivos do setor empresarial local.

Artigo 4.º

Registo de transparência da representação de interesses e de *lobbies*

1 – É criado o registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies*, com carácter público e gratuito, que funciona junto da Entidade para a Transparência, para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei.

2 – As entidades que pretendam exercer, por si ou em representação de terceiros, a atividade de representação de grupos de interesses ou de *lobbies* junto das entidades públicas abrangidas pela presente lei, devem obrigatoriamente inscrever-se no registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies*,

através de uma secção específica para o efeito constante do portal na *internet* da Entidade para a Transparência, aceitando que as informações que prestarem nessa sede passem a ser de domínio público.

3 – Os representantes de grupos de interesses ou *lobbies* agrupam-se no registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies* nas seguintes categorias:

a) Os parceiros sociais privados e as entidades privadas representadas no Conselho Económico e Social e as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios das entidades públicas abrangidas pela presente lei;

b) Representantes de interesses de terceiros, onde se incluem todas as pessoas individuais e coletivas que atuem como representantes de interesses de terceiros;

c) Representantes de interesses empresariais, onde se incluem pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam em nome próprio a representação dos seus interesses;

d) Representantes institucionais de interesses coletivos, onde se incluem as entidades representativas de interesses de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos, sem prejuízo do exercício dos direitos que constitucional e legalmente lhes estão atribuídos;

e) Outros representantes, onde se incluem todos aqueles, que, não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.

4 – São automática e oficiosamente inscritas no registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies* as entidades referidas na alínea a) do número anterior, sem prejuízo de lhes poder exigir informações sujeitas a registo obrigatório que não sejam passíveis de obter de forma automática e oficiosa.

5 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei disponibilizam, no respetivo sítio na *internet*, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes às suas iniciativas e poderão criar sistemas de notificações eletrónicas dos cidadãos relativas ao início dessas consultas públicas.

7 – As entidades públicas reportam mensalmente à Entidade para a Transparência o registo de interações com entidades inscritas no registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies*, ocorridas no decurso do mês precedente, através da entrega do formulário preenchido, cujo modelo consta do anexo I da presente lei, da qual faz parte integrante.

8 – Para efeitos do número anterior são consideradas interações aquelas referidas no n.º 2 do artigo 2.º da presente lei.

9 – O registo de interações referido no n.º 7 do presente artigo deve ser publicado na página na *internet* da respetiva entidade pública e em secção específica para a divulgação de tais registos na página de *internet* da Entidade para a Transparência.

10 – O registo mencionado no presente artigo é de acesso público, disponibilizado em acesso livre na *internet* e em formato de dados legíveis por máquina, pesquisáveis e abertos.

Artigo 5.º

Objeto do registo

1 – Sempre que possível o registo de transparência referido no número anterior contém obrigatoriamente as seguintes:

a) Informações gerais:

I. Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico e sítio na *internet*;

II. Nome dos titulares dos órgãos sociais e capital social;

III. Enumeração de todos os interesses representados e dos setores de atividade em que ocorrerá a representação de interesses e de *lobbies*;

IV. Nome da pessoa singular responsável pela atividade de representação de interesses e de *lobbies*, quando exista;

V. Número de pessoas singulares que sendo seus prestadores de serviços ou trabalhadores subordinados

participam em atividades de representação de interesses e de *lobbies* e a percentagem de tempo despendido por cada uma dessas pessoas na realização de tais atividades, tendo por referência a respetiva atividade a tempo inteiro;

- VI. Enumeração de todas as pessoas afetas à entidade que tenham sido titulares de cargos políticos e altos cargos públicos nos dez anos anteriores à data do registo ou da sua atualização;
- VII. Enumeração de todos os subsídios ou apoios financeiros recebidos de instituições da União Europeia ou de entidades públicas nacionais no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da atualização.

b) Informações específicas relativamente aos representantes de interesses de terceiros:

- I. O volume de negócios imputável à atividade de representação de interesses ou de *lobbies* no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da atualização;
- II. A enumeração de todos os clientes por conta dos quais a atividade de representação é realizada;
- III. As receitas anuais provenientes dos clientes por atividades de representação, que são repartidas de acordo com as seguintes categorias:
 - Inferior a 50 000 euros;
 - Superior a 50 000 euros e inferior a 100 000 euros;
 - Superior a 100 000 euros e inferior a 200 000 euros;
 - Superior a 200 000 euros e inferior a 500 000 euros;
 - Superior a 500 000 euros.

c) Informações específicas relativamente aos demais representantes de grupos de interesses ou de *lobbies*:

- I. O volume anual de despesa imputável à atividade de representação de interesses ou de *lobbies* no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da atualização;
- II. Uma estimativa dos custos anuais relacionados atividade de representação de interesses ou de *lobbies*.

2 – O disposto no número anterior não dispensa a obrigação de registo das entidades cuja representação de interesses e de *lobbies* é realizada através de terceiro intermediário.

3 – A inscrição no registo é cancelada:

- a) A pedido das entidades registadas, a qualquer momento;
- b) Em consequência da violação dos deveres enunciados na presente lei, nos casos nela previstos.

4 – As entidades registadas devem manter os seus dados constantes do registo atualizados, dispondo para o efeito de 30 dias a contar dos factos ou circunstâncias que obriguem à atualização do registo para solicitar a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1.

5 – A veracidade e atualização do conteúdo do registo são da responsabilidade dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies*, sem prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelas entidades públicas.

Artigo 6.º

Incompatibilidades e impedimentos

1 – Os titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou cargos equiparados não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto de órgão de pessoa coletiva, de ministério ou órgão de que tenha sido titular, durante um período de quatro anos contados desde o final do exercício de funções.

2 – Para efeitos da presente lei, a atividade de representação de interesses ou *lobbies*, a qualquer título, é incompatível com:

- a) A titularidade de cargo político, alto cargo público ou cargos equiparados;

b) O exercício de funções nos gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou equiparados;

c) O exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora;

d) A existência de uma relação conjugal, de uma união de facto, de uma relação de parentesco em linha reta ou de uma relação de afinidade em linha reta até ao 2.º grau com titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou cargos equiparados.

3 – As entidades que se dediquem profissionalmente à atividade de mediação na representação de interesses devem evitar a ocorrência de conflitos de interesses, nomeadamente evitando a representação simultânea ou sucessiva de entidades sempre que a mesma oferecer risco de diminuição da sua independência, imparcialidade e objetividade ou que possa distorcer ou manipular a informação fornecida às entidades públicas.

Artigo 7.º

Direitos das entidades registadas

1 – Sem prejuízo de outros direitos resultantes da Constituição e da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm direito:

a) A contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação de grupos de interesses ou *lobbies*, nos termos da presente lei e da regulamentação setorial e institucional aplicável;

b) De acesso aos edifícios públicos na prossecução das suas atividades e nos termos dos regulamentos ou regras das respetivas entidades públicas, em condições de igualdade com os demais cidadãos e entidades;

c) A ser informadas sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar;

d) A solicitar a atualização dos dados constantes do registo;

e) A apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo, bem como a defender-se de queixas que lhes digam respeito.

2 – O disposto na alínea *b)* do número anterior não dispensa o cumprimento das regras de acesso e circulação em edifícios públicos, não podendo em circunstância alguma ser criados regimes especiais de acesso a entidades que realizem atividades de representação de interesses.

Artigo 8.º

Deveres das entidades registadas

1 – Sem prejuízo de outros deveres resultantes da Constituição, da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm o dever de:

a) Cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, aceitando os elementos constantes das suas declarações sejam de domínio público;

b) Garantir que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas, devendo cooperar no âmbito de pedidos administrativos de informações complementares e de atualizações;

c) Manter, por sua iniciativa, atualizada e completa a informação prestada junto do registo;

d) Transmitir ao registo o texto de quaisquer códigos de conduta profissionais ou setoriais a que estejam vinculadas;

e) Identificar-se perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, de forma que seja clara e inequívoca a natureza do contato estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contato;

f) Respeitar as regras próprias de circulação nos edifícios públicos aos quais se dirijam, nomeadamente para efeitos de registo de entrada e saída e atribuição de identificação própria;

g) Abster-se de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública;

h) Abster-se de infringir e de incitar as entidades públicas, os seus titulares, os seus membros e os seus funcionários a infringir as regras constantes da presente lei e as normas de comportamento que lhes são

aplicáveis;

i) Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todos os partidos políticos representados em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses;

j) Garantir que a informação e documentos entregues aos titulares de órgãos das entidades públicas não contêm elementos incompletos ou inexatos, com a intenção de manipular ou induzir em erro os decisores públicos;

k) Aceitar que as queixas que lhes digam respeito sejam tratados com base nas regras constantes da presente lei;

l) Sujeição, nos termos da presente lei, às medidas que devam ser aplicadas em caso de incumprimento.

2 – As entidades que se dedicam profissionalmente à atividade de representação de interesses privados de terceiros devem manter registo de todas as relações contratuais por si desenvolvidas nesse âmbito, podendo a prova dos mesmos ser solicitada pela entidade pública junto da qual pretendem realizar um contacto.

Artigo 9.º

Audiências e consultas públicas

1 – As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies* antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas.

2 – O disposto no número anterior não se aplica às audiências e diligências procedimentais previstas no Código do Procedimento Administrativo, no Código dos Contratos Públicos e demais legislação administrativa em relação a procedimentos em que as entidades sejam interessadas ou contrainteressadas, bem como às audições e participações legalmente previstas no âmbito de processos legislativos e de processos de tomada de decisão das entidades públicas.

3- Cada entidade pública abrangida pela presente lei disponibiliza, no respetivo sítio na *internet*, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.

4- Sem prejuízo do disposto na regulamentação específica de cada entidade, as atuações e os elementos remetidos pelas entidades sujeitas a registo feitas ao abrigo da presente lei devem ser identificadas na documentação instrutória dos procedimentos decisórios em causa.

Artigo 10.º

Mecanismo de pegada legislativa

1 – Todas as consultas ou interações, sob qualquer forma, de quaisquer pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos que, sob a forma comercial ou não, tenham por destinatário uma das entidades públicas referidas nas alíneas *b)*, *c)* e *e)* do artigo 3.º, ocorridas na fase preparatória do processo legislativo associado a projetos e a propostas de lei submetidos à Assembleia da República são identificadas obrigatoriamente no formulário cujo modelo consta do anexo II da presente lei, da qual faz parte integrante.

2 – Sob pena de rejeição nos termos do Regimento da Assembleia da República, todos os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República são obrigatoriamente acompanhados do formulário referido no número anterior preenchido, que é divulgado na secção de acompanhamento da iniciativa legislativa na página da Assembleia da República na *internet*.

3 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de mecanismos de pegada legislativa que assegurem o registo de todas as interações ou consultas, sob qualquer forma, realizadas na fase preparatória das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, de atos administrativos, de contratos públicos ou de outros processos decisórios, e que assegurem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo.

Artigo 11.º

Violação de deveres e quadro sancionatório

1 – Sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados na presente lei pode, após procedimento instrutório com garantias de defesa e tendo em conta a gravidade e as circunstâncias específicas da falta cometida, determinar a aplicação pela Entidade para a Transparência de uma ou várias das seguintes sanções:

a) A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo ou da possibilidade de estabelecerem contactos institucionais, por um período de 6 meses a 2 anos;

b) A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação;

c) A proibição de candidatura a subsídios ou apoios financeiros concedidos por entidades públicas nacionais, pelo período de um a três anos;

d) O impedimento de ser candidato ou concorrente em procedimentos de contratação pública, pelo período de um a três anos.

2 – As decisões previstas no número anterior são publicadas na secção do registo de transparência de representação de interesses e de lobbies constante da página na *internet* da Entidade para a Transparência, sem prejuízo da possibilidade de recurso das decisões para o Tribunal Constitucional.

3 – O disposto na alínea a) do n.º 1 não se aplica às entidades de inscrição automática e oficiosa.

4 – Todos os cidadãos ou entidades têm direito a apresentar queixa junto das entidades públicas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de entidades sujeitas ao registo, sendo-lhes obrigatoriamente disponibilizados canais de denúncia para o efeito e mecanismos que permitam o acompanhamento em tempo real da queixa.

Artigo 12.º

Códigos de Conduta e medidas complementares

1 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem adotar 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 grupos de interesses ou *lobbies*.

2 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem ainda adotar as medidas complementares que considerem necessárias à promoção e incentivo do registo obrigatório das entidades que exerçam atividades de representação de interesses.

Artigo 13.º

Divulgação e avaliação do sistema de transparência

1 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei promovem a divulgação das medidas dela constantes junto da Administração Pública, dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies* e da sociedade civil.

2 – A Entidade para a Transparência, após consulta das entidades públicas e de associações da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de transparência, elabora e publica anualmente um relatório sobre o registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies*, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, as dificuldades encontradas na sua aplicação e sugestões para a sua melhoria no futuro.

3 – O relatório referido no número anterior é apresentado à Assembleia da República e, a pedido de qualquer um dos partidos políticos representados na Assembleia da República, pode ser objeto de discussão em reunião do respetivo plenário.

4 – A Entidade para a Transparência deve ainda proceder a consultas regulares com os representantes de

grupos de interesses ou *lobbies*, associações da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de transparência, as associações profissionais, as instituições do ensino superior e outras entidades relevantes, para a melhoria do funcionamento dos registos, tendo em conta um objetivo de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses.

Artigo 14.º

Alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro

1 – É alterado o artigo 8.º do anexo à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 8.º

[...]

1 – [...]

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) [...]

e) [...]

f) [...]

g) [...]

h) [...]

i) [...]

j) Organizar e gerir o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies*, bem como instruir e decidir sobre os processos inerentes à violação dos deveres aplicáveis às entidades registadas e exercer as demais competências que lhe são atribuídas por lei.

2 – [...]».

2 – A Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, na sua redação atual, é republicada em anexo à presente lei, da qual é parte integrante.

Artigo 15.º

Alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro

É alterado o artigo 11.º-A da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 11.º-A

[...]

[...]

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) Decidir os recursos de decisões da Entidade para a Transparência previstas na lei que estabelece as regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer

forma, pretendam assegurar a representação de grupos de interesses, às quais se aplicam com as devidas adaptações as regras previstas no subcapítulo VI do capítulo III do título III da presente lei.»

Artigo 16.º

Alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março

É alterado o artigo 28.º da Lei n.º 7/93, de 1 de março, na sua redação atual, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 28.º

[...]

1 – [...]

2 – [...]

3 – [...]

4 – [...]

5 – Ressalva-se do direito de livre trânsito previsto no n.º 2 do presente artigo, os antigos Deputados que se que se dediquem a título profissional a atividades de representação de grupos de interesses ou *lobbies* ou de representação de carácter geral diretamente relacionadas com o processo decisório da Assembleia da República, que não podem, enquanto durarem essas atividades, beneficiar da facilidade de acesso ali prevista, estando sujeitos às disposições aplicáveis à atividade de *lobbying*.»

Artigo 17.º

Aplicação nas regiões autónomas

O disposto na presente lei em matéria é aplicável às regiões autónomas, sem prejuízo da publicação de decreto legislativo regional que proceda à sua adaptação aos órgãos de governo próprio e à administração regional.

Artigo 18.º

Norma transitória

1 – Incumbe ao Governo inscrever na proposta de Orçamento do Estado para 2025, nos encargos gerais do Estado relativos ao Tribunal Constitucional, as verbas necessárias à criação e ao funcionamento do registo de transparência da representação de interesses e de *lobbies*.

2 – Até que seja constituído o registo previsto no número anterior vigorará um período transitório durante o qual não são exigíveis as obrigações previstas na presente lei.

3 – Decorridos cinco anos sobre a entrada em vigor da presente lei, a Assembleia da República avalia o seu impacto e procede à sua revisão de acordo com essa avaliação.

Artigo 19.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2025.

Assembleia da República, 12 de junho de 2024.

A Deputada do PAN, Inês de Sousa Real.

ANEXO I

(a que se refere o n.º 7 do artigo 4.º)

Formulário para preenchimento por parte das entidades públicas abrangidas pela presente lei**Registo de interações**

1 – Identificação do mês a que se reporta o presente registo.

2 – Existiram algum tipo de interações com entidades inscritas no registo de transparência de representação de interesses e de *lobbies*?

Sim	<input type="radio"/>	Não	<input type="radio"/>	Nota: Em caso de resposta negativa o preenchimento do formulário encontra-se concluído.
-----	-----------------------	-----	-----------------------	---

3 – Lista das interações realizadas:

Data da interação:	Identificação da entidade com quem se realizou a interação:	
	Tipo de interação:	
	Objetivo da interação:	
	Posição defendida pela entidade com quem se realizou a interação:	
Data da interação:	Identificação da entidade com quem se realizou a interação:	
	Tipo de interação:	
	Objetivo da interação:	
	Posição defendida pela entidade com quem se realizou a interação:	
Data da interação:	Identificação da entidade com quem se realizou a interação:	
	Tipo de interação:	
	Objetivo da interação:	
	Posição defendida pela entidade com quem se realizou a interação:	
Data da interação:	Identificação da entidade com quem se realizou a interação:	
	Tipo de interação:	
	Objetivo da interação:	
	Posição defendida pela entidade com quem se realizou a interação:	

ANEXO II

(a que se refere o n.º 1 do artigo 10.º)

Formulário para preenchimento por parte dos grupos parlamentares/Deputados**Pegada legislativa da iniciativa apresentada**

1 – Identificação do tipo de iniciativa e do seu objeto.

2 – A iniciativa apresentada foi precedida, na sua fase preparatória, de alguma consulta ou interação, sob

qualquer forma, realizada por quaisquer pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos, sob a forma comercial ou não?

Sim	<input type="radio"/>	Não	<input type="radio"/>	Nota: Em caso de resposta negativa o preenchimento do formulário encontra-se concluído.
-----	-----------------------	-----	-----------------------	---

3 – Consultas ou interações realizadas na fase preparatória da presente iniciativa legislativa:

Identificação da pessoa consultada ou quem se realizou a interação:	Tipo de consulta ou interação:	
	Data da consulta ou interação:	
	Posição defendida pela pessoa consultada ou quem se realizou a interação:	
	Contributo dado para a presente iniciativa legislativa:	
Identificação da pessoa consultada ou quem se realizou a interação:	Tipo de consulta ou interação:	
	Data da consulta ou interação:	
	Posição defendida pela pessoa consultada ou quem se realizou a interação:	
	Contributo dado para a presente iniciativa legislativa:	
Identificação da pessoa consultada ou quem se realizou a interação:	Tipo de consulta ou interação:	
	Data da consulta ou interação:	
	Posição defendida pela pessoa consultada ou quem se realizou a interação:	
	Contributo dado para a presente iniciativa legislativa:	
Identificação da pessoa consultada ou quem se realizou a interação:	Tipo de consulta ou interação:	
	Data da consulta ou interação:	
	Posição defendida pela pessoa consultada ou quem se realizou a interação:	
	Contributo dado para a presente iniciativa legislativa:	

A DIVISÃO DE REDAÇÃO.