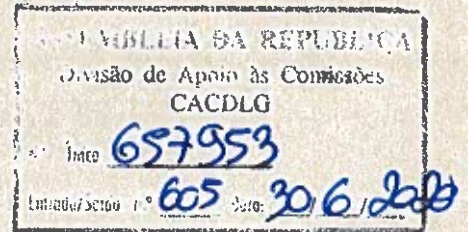




**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO



PARECER DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª Regulamenta a actividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa (procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de Setembro, e à décima quarta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de Março).

*

1- Enquadramento

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª Regulamenta a actividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa (procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de Setembro, e à décima quarta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de Março).

Tal como se verteu nos pareceres relativamente às anteriores iniciativas legislativas nesta matéria, designadamente a respeito do Projeto de Lei 734/XIII/3ª 2 e do Projeto de Lei 735/XIII/3ª (PS), bem ainda como nos Projeto de Lei n.º 30/XIV/1ª e 73/XIV/1ª, cumpre ande de mais reconhecer que "A análise a empreender, tendo em consideração a matéria, afigura-se não dever ser objeto de considerações valorativas que ultrapassem os aspetos de natureza jurídica que possam suscitar dúvidas de constitucionalidade ou legalidade, ou de que resultem possíveis incoerências intrínsecas ou com o sistema jurídico na sua globalidade".

Não obstante, procede-se a um breve enquadramento da iniciativa apresentada.



2- Contextualização da Propostas de Lei segundo a sua exposição de motivos

A exposição de motivos da iniciativa legislativa supra identificada justifica a sua apresentação, em síntese, com base nos seguintes considerandos:

Com a presente iniciativa, 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 objectivos da interacção e das posições defendidas pelos lobistas.

Assim, em primeiro lugar, propomos 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 integrado que abarque todas as entidades públicas inseridas no âmbito de aplicação desta futura lei. Este sistema alternativo afigura-se como mais eficaz que um sistema com registos específicos por cada entidade, uma vez que se reduz significativamente a burocracia, se retira alguns encargos às entidades públicas, 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, propomos 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 actos inseridos em tal conceito. Desde já, seria incompreensível que, no Registo de Transparência existente no quadro do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, exista actualmente uma sociedade de Advogados portuguesa inscrita na categoria de "Consultores profissionais/escritórios de advogados/consultores independentes" e que, no registo nacional, essa mesma sociedade não tivesse de estar registada. Por outro lado, o já referido estudo da consultora Burson-Marsteller 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 e ninguém duvida que estão aqui os lobistas mais convincentes. 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 efectiva obrigatoriedade do registo de lobistas, propomos que, quando haja a violação desta futura lei pelos lobistas, estes possam, também pelo período de um a três anos, ser proibidos de se candidatarem a subsídios ou apoios financeiros públicos e ser impedidos de ser candidatos ou concorrentes em procedimentos de contratação pública. Noutros países, prevêem-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 actual 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 projecto 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 e facultativo para os demais níveis de poder. É de sublinhar-se que hoje, contrariamente ao que existe noutros 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 projecto 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. A consagração deste mecanismo concreto no plano da Assembleia da República assegura o cumprimento das recomendações da Transparência Internacional e do relatório da 4ª Ronda de Avaliação do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (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 de tempo, segue as recomendações da OCDE, 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, se conceder uma facilidade de acesso às instalações da Assembleia da República (e não um direito de livre acesso como hoje se prevê) e de se impedir a atribuição deste benefício aos antigos deputados que se dedicarem profissionalmente às actividades de representação de grupos de interesse ou de lobbies. Esta pequena alteração afigura-se-nos como importante, atendendo ao facto de existirem estudos que demonstram que a actividade 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 projecto 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 projectos de lei já existentes ou que existirão no futuro.”

3- Análise

Salientam-se, na identificação da estrutura da iniciativa apresentada os seguintes artigos.

O **artigo 1.º** do referido projeto de Lei definem o seu objeto do seguinte modo “1- A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis às interacções 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 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.

3- A presente lei procede ainda à décima quarta 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, e 60/2019, de 13 de Agosto."

Por seu lado, o **artigo 2.º** identifica como atividades de representação legítima de interesses as seguintes atuações:

- "a) Contactos 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 actividades de promoção dos interesses representados;*
- d) Participação em consultas sobre propostas legislativas ou outros actos normativos.*



Quanto à definição das entidades públicas relativamente às quais é exercida essa representação legítima de interesses afirma-se no **artigo 3.º** que "*Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas:*

- a) *A Presidência da República, incluindo a Casa Civil e Militar e o gabinete do Presidente da República;*
- b) *A Assembleia da República, incluindo os partidos políticos com representação parlamentar e os respectivos gabinetes;*
- c) *O Governo, incluindo os respectivos gabinetes;*
- d) *Os Representantes da República para as Regiões Autónomas, incluindo os respectivos gabinetes;*
- e) *Os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, incluindo os respectivos gabinetes;*
- f) *Os órgãos executivos dos municípios e das entidades intermunicipais, incluindo os respectivos 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 directa e indirecta do Estado;*
- i) *As entidades administrativas independentes;*
- j) *As entidades reguladoras;*
- k) *Os órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica."*

O **artigo 4.º** procede à criação do Registo de Transparência da Representação de Interesses e de Lobbies, nos seguintes termos:



“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”.

Por seu lado, o **artigo 5.º** regula o objeto do registo e define as informações que devem ser registada.

O **artigo 11.º** estabelece a criação de um designado “Mecanismo de pegada legislativa”, onde se estabelece o seguinte:

“1- Todas as consultas ou interações, sob qualquer forma, de quaisquer pessoas singulares ou colectivas, com ou sem fins lucrativos, sob a forma comercial ou não, que 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 projectos 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 projectos 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 actos legislativos e regulamentares, de actos administrativos, de contratos públicos ou de outros processos decisórios, e que



asseguem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo”.

III.1 O Projeto de Lei ora analisado não determina, em nossa perspetiva, a necessidade ou pertinência de uma avaliação de natureza técnica por parte da Procuradoria-Geral da República. Com efeito, a decisão relativa aos termos em que se procede à regulamentação da atividade de representação profissional de interesses assume natureza eminentemente política, ou seja, de definição de estratégias legislativas com vista a concretizar em instrumentos normativos a necessária transparência dos processos decisórios das entidades públicas, tal como definida nas exposições de motivos da iniciativa legislativa ora apreciadas, que segue precisamente a mesma linha de atuação e os mesmos fundamentos que as diversas iniciativas legislativas apresentadas sobre a mesma matéria, e que foram objecto de parecer do CSMP.

Nesta conformidade, salienta-se, tal como anteriormente afirmado, o entendimento que não compete ao Conselho Superior do Ministério Público pronunciar-se sobre a oportunidade ou o mérito de soluções legislativas que pretendem regular esta matéria.

Em síntese, e em conformidade com os pareceres do CSMP apresentados relativamente a iniciativas legislativas que não cabem diretamente na esfera de competências direta do Ministério Público, deverá concluir-se que *“o artigo 27.º alínea h) do Estatuto do Ministério Público, dispõe que compete ao Conselho Superior do Ministério Público “Emitir parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça;”.*

4. Conclusão



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL**

Nesta conformidade, não obstante a importância objetiva da matéria em análise, o certo é que a mesma não contende com matérias de organização judiciária e de administração da justiça, que tenham repercussão no conteúdo funcional do Ministério Público, e nessa medida considera-se que sobre as mesmas não cumpre tomar qualquer posição valorativa ou sequer questionar a oportunidade e pertinência das mesmas.

*

O presente parecer segue de perto a informação jurídica elaborada pelo Assessor do Gabinete da Procuradora-Geral da República, Dr. Hélio Rigor Rodrigues

*

Lisboa, 29/06/2020

A Vogal do CSMP,

Patrícia Cardoso