



## ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

**Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.ª (PAN) - Regulamenta a atividade 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)**

### PARECER

Veio a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, através do seu Presidente, Luís Marques Guedes, solicitar à ANAFRE, no âmbito dos trabalhos respeitantes à sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, ínsitas na legislação aplicável aos titulares de cargos públicos - titulares de órgãos de soberania, magistrados, cargos políticos, dirigentes da Administração Pública - entidades administrativas independentes e gestores públicos, a emissão de Parecer sobre a proposta legislativa apresentada a discussão pelo Grupo Político PAN.

Entendem os seus subscritores que uma das medidas necessárias para garantir e travar o combate à corrupção e ao tráfico de influências consiste na aprovação de uma Lei que discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de *lobbying*.

“*Lobbying*” consiste no exercício de uma atividade de pressão sobre algum poder da esfera política tendente a influenciar a tomada de decisões do poder público.

Ele pode ser exercido tanto por grupos civis que pretendem convencer os decisores políticos a votarem a favor ou contra determinado projeto, quanto por grupos profissionais que representam os interesses de grandes organizações e grupos empresariais.

A ideia de “influenciar”, “convencer”, “intermediar”, “fazer pressão”, poderá, por um lado, transportar-nos para o antro da corrupção, dos desvios de comportamento eticamente corretos.

Porém, também se sabe que a atividade de *lobbying*, em que os grupos de interesse demonstram suas opiniões junto dos tomadores da decisão, pode ser complementar das melhores decisões, mais esclarecidas, mais racionais, mais consistentes e duradouras.

Tal atividade, exercida no seguimento deste espírito, pode contribuir para potenciar a Democracia e resultar em melhores benefícios para a sociedade.





Apesar das suas origens germânicas, *lobbying* já é um vocábulo linguístico universal e, por isso, acolhido também na língua portuguesa, especificamente para traduzir a representação de interesses na nossa sociedade.

É um conceito que procura definir e legitimar as relações entre os decisores políticos e os representantes de interesses que exercem “*lobby*”.

Por que razão se entende ser necessário regular o *lobbying*?

A vulnerabilidade dos contactos entre ambas as partes – decisores políticos e representantes de interesses – é patente. Temos os ouvidos conspurcados de notícias sobre situações pouco transparentes, viciadas, até, pelo peso da corrupção, do enriquecimento injustificado, do abuso do poder e do tráfico de influências.

A regulação desta atividade – *lobbying* - tem o objetivo de disciplinar a atividade dos intermediários – empresas ou consultores – cuja influência tem crescido exponencialmente, pretendendo-se aumentar a transparência das decisões públicas e dos contactos entre políticos e representantes dos interesses, sejam estes os próprios ou os seus intermediários contratados.

Apesar de, no nosso País, a indústria do *lobbying* profissional ainda não estar muito disseminada e circunscrever-se a empresas contadas - a intermediação é realizada, na sua maior parte, por agências de comunicação e por sociedades de advogados – urge regular, essencialmente, as relações entre representantes de interesses e detentores de cargos públicos pois, aquele quase monopólio a que se assiste, precisa de ser observado, combatido e controlado.

Estes objetivos não podem ser conseguidos senão por meio de imperativos legais.

Através deles se garantirá a transparência das decisões públicas e ser-nos-á permitido artever a decisão e conhecer as informações, os argumentos e os interesses que estiveram na base da lei e da política subjacente a qualquer decisão pública.

A extensibilidade do acesso aos decisores públicos contribuirá para o equilíbrio de forças entre interesses e o leque de informação ao dispor do legislador, pelo que deve ser potenciada.

Por outro lado, importa controlar os riscos de desproporcionalidade na influência sobre os poderes públicos para que se não verifique a manipulação e captura do Estado na satisfação de tais interesses.

Posto isto, é fundamental que, no jogo de negociação política, os partidos esclareçam as suas respetivas posições, sendo certo que este tema teve o seu tempo de discussão no ano transato, pelo que, ao tempo, a ANAFRE teve o ensejo de oferecer Parecer sobre as propostas dos vários Partidos que deram entrada na Assembleia da República.





Importa perguntar a uns se, não aprovando a regulação dos intermediários, estariam dispostos a aprovar mecanismos de transparência, como a pegada legislativa e a publicação de reuniões, e de integridade, assim como códigos de conduta para representantes de interesses e para detentores de cargos políticos e públicos.

Junto de outros, poderíamos procurar saber se é necessário acolher uma solução mais adaptada à realidade nacional, mais centrada na transparência e menos na regulação da atividade profissional, em si mesma, e na categorização de representantes de interesses.

Apesar deste tema nunca ter reunido consensos, há um trilho a percorrer e ganhos objetivos a atingir com a sua definição. Algo que assegure 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 *lobby*.

Haja, então, vontade para conquistar o que, a todo tempo, pode ser conquistado.

**Estará o PAN, com a presente iniciativa legislativa, a prosseguir esse trilho?**

Admitir-se-á que a ANAFRE se interrogue e aqui o exare, sobre o desperdício de oportunidade, protagonizado pelo PAN, o qual deveria ter apanhado a onda e ter apresentado, ao tempo, a presente proposta ou outra semelhante, participando na discussão conjunta desta matéria de extrema importância.

Mas não!

O PAN votou contra o texto conjunto que deu origem ao Decreto então publicado e diz que o não fez *«por ser contra a regulação do lobbying, mas por considerar que o mesmo daria origem a uma lei que era uma mera operação de estética que não iria trazer o aumento de transparência que se exigia»*.

No seu entender, as informações exigidas no registo eram manifestamente insuficientes.

Não se exigia a declaração dos proventos da atividade do *lobbying*, nem a identificação de todos os interesses e clientes representados.

Não se previam mecanismos consequentes de sanção das violações das regras previstas, propício ao exercício de *lobbying* à margem da Lei.

Deixando para este momento a reabertura, naquele Órgão Legislativo, de novo debate destinado a sistematizar as medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, atenta contra a estabilidade da ordem jurídica e cria o desconforto e a desconfiança dos cidadãos que não se sentem seguros perante o Estado de Direito juridicamente tão frágil e vulnerável.





O presente Projeto de Lei incide, de novo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos, incluídos, entre outros, não só os titulares de órgãos de soberania, magistrados, todos quantos desempenham cargos políticos, dirigentes da Administração Pública mas, também, entidades administrativas independentes e gestores públicos.

O Projeto de Lei ora em apreço, traz a «*debate as propostas de regulação do lobbying no nosso país*», a criação de um «*Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República*»; pretende que a sua proposta seja conjugada e discutida com as propostas «*de projetos de lei já existentes ou que existirão no futuro*». – **Nº 1 do Artº 1º - Objeto.**

Seria forçoso, então e por força da alteração proposta, que se procedesse 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.*» – **Nº 2 do mesmo Artigo.**

Consequentemente, decorreria, também, a décima quarta alteração do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93 e alterações sucessivamente acontecidas até às operadas no ano transato por força das Leis 44/2019, de 21 de Junho, e 60/2019, de 13 de Agosto. – **Artº 1º, nº 3.**

Propõe o PAN 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 *lobbyis*.

Na sua Proposta, para o sistema de regulação do *lobby*, o PAN enuncia seis aspetos estruturais diferenciadores, designadamente:

**1** – Que o registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbyis*, cujos modelo e contornos são desenhados no **Artº 5º**, 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 implica a existência de uma entidade que assegure, centralmente, a gestão do sistema e que controle o cumprimento das disposições legais.

No entender do PAN, a Entidade para a Transparência é a entidade que poderá desempenhar tal função com independência e com competência técnica.

Para tal, o PAN propõe a criação de uma norma de salvaguarda que assegure, em sede de orçamento, as verbas necessárias para a operacionalização do sistema.

**2** – Contrariando as propostas de outros Partidos, o PAN propõe que não existam válvulas de escape que permitam a exclusão de certos grupos, nomeadamente,





advogados e 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.

Recorda, provavelmente, que as iniciativas anteriores dos restantes Partidos se revelaram mais ou menos amputadas.

O PCP avançara com a criação de um Regulamento de Transparência para regulamentar o "*lobby*", com aplicação de multas para os prevaricadores.

Mas... deixava de fora os deputados da Assembleia da República. Esta exceção deu cabo da Proposta.

O CDS propunha a criação de um sistema de registo eletrónico dos representantes dos interesses legítimos junto da Assembleia da República que seria acompanhado de um Código de Ética, ideia que o PAN prossegue, também, no Artº 12º da presente proposta.

Aqui, eram os advogados, solicitadores e parceiros sociais que ficavam fora da rede.

O PS remetia para a criação de uma comissão eventual de avaliação, revisão ou emissão de legislação sobre *lobbying*, o que veio a acontecer.

O BE e o PCP iam, por tradição, noutra sentida, apesar de paralelo: controlar os impedimentos e as incompatibilidades dos detentores de cargos públicos, designadamente, o exercício de funções em exclusividade.

Na proposta do PAN também é agarrada a ideia dos impedimentos e incapacidades, no seu Artº 6º.

3 – O PAN pretende, também, assegurar um sistema de registo obrigatório dos lobistas, propondo a consagração de mecanismos de sanção – Artº 11º - para a ausência de registo por parte dos lobistas e para eventuais violações desta futura lei, nomeadamente, a suspensão da atividade – de um a três anos - e a limitação no acesso às entidades públicas impedindo que o *lobby* informal se realize à margem da lei e não dando qualquer incentivo para que os lobistas cumpram as disposições legais.

Igualmente, propõe que sejam proibidas as candidaturas destas personalidades a subsídios ou apoios financeiros públicos bem como impedidos de concorrerem a procedimentos de contratação pública.

4 – O Projeto de lei do PAN, prevê, também, a consagração de um mecanismo de pegada legislativa obrigatório no quadro da Assembleia da República e facultativo para os demais níveis de poder.

5 – Vem, de seguida, a pretensão de ser produzido 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.





✠ Cinco anos após a entrada em vigor desta futura lei, a Assembleia da República avaliaria o sistema e, eventualmente, revê-lo-ia.

6 – Finalmente, o PAN propõe uma alteração ao estatuto dos antigos deputados no sentido de se facilitar o acesso às instalações da Assembleia da República, sem lhes conceder o direito de “livre acesso”, atualmente em vigor, sendo certo que, em Portugal, são os antigos políticos e deputados quem se dedica profissionalmente às atividades de representação de grupos de interesse ou de *lobbyis*.

Por todo o exposto:

Entende a ANAFRE que:

- A regulação desta atividade não é a solução para todos os males do sistema político, mas permite a 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 dos interesses mais poderosos.
- Um aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos é um contributo significativo para o aumento da confiança dos cidadãos na política e na democracia.
- A transparência e a integridade são valores indeclináveis e fundamentais para a bondade das decisões políticas no exercício das funções públicas.
- - Em alternativa e complementaridade à tradicional solução do registo de lobistas, publicar as reuniões que acontecem com os Membros do Governo, os Deputados e todos os detentores de altos cargos públicos, é sinal de Transparência.
- Nas suas relações com representantes de interesses deve implementar-se um instrumento de pegada legislativa que permita identificar as diferentes contribuições que serviram de base a determinados diplomas legislativos.
- A transparência e a probidade das decisões públicas são elementos-chave para o reforço e a confiança na DEMOCRACIA.

Lisboa, 12 de março de 2020