

## Relatório

Projetos de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH) e  
252/XV/1.ª (PAN)

**Relator:** Deputado Pedro  
Delgado Alves

---

*PJL n.º 189/XV - Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses ("Lobbying") junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República*

*PJL n.º 252/XV - 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 sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março*

## PARTE I - CONSIDERANDOS

### I.1. Apresentação sumária das iniciativas

#### PJL n.º 189/XV (CH)

A iniciativa do Chega deu entrada no dia 24 de junho de 2022, tendo sido admitida no dia 27 de junho de 2022. A respetiva exposição de motivos indica que o partido *pretende reabrir o debate sobre a atividade de regulamentação de interesses que, tão perto esteve da sua conclusão em mais do que uma vez e que, não obstante, ainda hoje não tem qualquer expressão palpável*, assumindo expressamente que o ponto de partida para a sua iniciativa legislativa são os trabalhos realizados em anteriores legislaturas.

#### PJL n.º 252/XV (PAN)

Por seu turno, a iniciativa do PAN deu entrada no dia 9 de agosto de 2022, tendo sido admitida no mesmo dia.

Procurando igualmente retomar os trabalhos das legislaturas anteriores (tendo sido um dos autores de um dos projetos na XIV Legislatura) o PAN enfatiza na respetiva exposição de motivos que *“ainda que estudos recentes 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.”* Dá ainda nota o PAN que é *“igualmente necessário evitar uma certa anarquia, obscuridade e informalidade que se têm verificado neste domínio devido à existência de zonas cinzentas”*, bem como *“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.”*

### **I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica**

Atenta a similitude dos projetos apresentados com as iniciativas tramitadas nas Legislaturas anteriores, bem como o trabalho de análise realizado na XIV Legislatura pelas duas comissões que então emitiram parecer (a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e a Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados), afigura-se de utilidade anexar os respetivos pareceres na secção respetiva do presente relatório.

Uma vez que reproduz as opções de projetos anteriores, o Projeto do Chega não tem elementos inovadores que careçam de análise adicional nesta sede. O projeto de lei do PAN, por seu turno, no que respeita à opção de sujeição de advogados e solicitadores a registo na plataforma quando prestem serviços a quem se dedica à representação de interesses (e que será objeto de avaliação a título de opinião do relator) é que pode ser merecedor de clarificação, sendo especialmente relevante solicitar a emissão de avaliação e parecer às Ordens dos Advogados e dos Solicitadores e dos Agentes de Execução.

### **I.3. Pareceres solicitados**

#### **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

Através da sua Subcomissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores emitiu parecer desfavorável a ambas iniciativas, sem identificar os respetivos fundamentos, com as seguintes votações:

- Em relação ao Projeto de Lei n.º 189/XV, do CHEGA, com os votos contra do PS e do BE, a favor do PSD, dar parecer desfavorável ao Projeto de Lei n.º 252/XV (PAN) –
- Em relação ao Projeto de Lei n.º 252/XV, do PAN, com os votos contra do PS e do BE, a favor do PAN e abstenção do PSD.

Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

Através da sua Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Madeira emitiu parecer favorável ao Projeto de Lei n.º 252/XV do PAN, por unanimidade. Focou, contudo, os seguintes aspetos a ter em conta nos trabalhos parlamentares:

- Manifestou dúvidas quanto à conformidade do n.º 1 do artigo 5.º da Proposta com o Regulamento Geral de Proteção de Dados;
- Suscitou a questão do âmbito da aplicação do diploma às Regiões Autónomas, perfilhando o entendimento de que seria matéria que entende que a sua aplicação nas regiões dependeria de *“iniciativa dos órgãos do Governo próprio”*

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira não emitiu parecer em relação ao Projeto de Lei do Chega (n.º 189/XV) à data da aprovação do presente parecer.

Governo da Região Autónoma dos Açores

O Governo da Região Autónoma dos Açores emitiu parecer favorável à iniciativa do Chega (n.º 189/XV), formulando algumas propostas de alteração:

- O aditamento de uma alínea j) ao n.º 1 do artigo 7.º do regime jurídico do lobbying, criando uma obrigação adicional para as entidades abrangidas, com o seguinte teor: *“fazer o tratamento dos dados pessoais a que tenham acesso no âmbito da sua atividade, enquanto entidades registadas”*;
- O aditamento de um n.º 4 ao artigo 11.º criando uma nova obrigação para os Deputados à Assembleia da República: *“Os deputados que exercem outras atividades, não excluídas pelo disposto nos artigos 20.º e artigo 21.º do Estatuto dos Deputados, devem declarar, de forma expressa, a existência de conflito de interesses sempre que tenham qualquer tipo de intervenção em atividades de representação de interesses.”*
- A alteração ao artigo 13.º, tornando obrigatória a adoção de códigos de conduta: *“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 interesses legítimos.”*

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

O Governo da Região Autónoma dos Açores não emitiu parecer à iniciativa legislativa do PAN (n.º 252/XV) à data da aprovação do presente parecer.

Conselho Superior da Magistratura

O Conselho Superior da Magistratura comunicou à Assembleia da República em relação a ambas as iniciativas legislativas, que, na sequência da posição já anteriormente tomada, se abstém de emitir parecer, por entender tratar-se de matéria no campo das legítimas opções políticas do Legislador.

Atenta a conexão da matéria com a prevenção da corrupção e a preservação da integridade dos processos decisórios das entidades públicas, ambas com repercussão na administração da justiça, teria sido relevante poder a Assembleia da República contar com a apreciação crítica e especializada do Conselho Superior da Magistratura.

Conselho Superior do Ministério Público

Em relação a ambas as iniciativas legislativas, conclui o Conselho Superior do Ministério Público no sentido de que *“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.”*

À semelhança do que se referiu no ponto anteriores, atenta a conexão da matéria com a prevenção da corrupção e a preservação da integridade dos processos decisórios das entidades públicas, ambas com repercussão na administração da justiça, teria sido relevante poder a Assembleia da República contar com a apreciação crítica e especializada do Ministério Público, através do seu Conselho Superior.

Conselho de Prevenção da Corrupção

O Conselho de Prevenção da Corrupção deu nota de que ambos os projetos retomam as iniciativas de legislaturas anteriores que culminaram no Decreto n.º 311/XIII que, no entanto, foi devolvido à Assembleia da República, sem promulgação, pelo Presidente da República.

Superadas nos projetos as três questões apontadas na mensagem do Presidente à Assembleia (a saber, a falta de obrigatoriedade de declaração de todos os interesses representados e não apenas dos principais, a omissão da declaração dos proventos recebidos pelo registado no desenvolvimento da sua atividade e o facto de não terem sido abrangidos pela lei o Presidente da República e os Representantes da República), comunicou o Conselho de Prevenção da Corrupção que *“apoia as iniciativas tendentes à regulamentação da atividade de representação legítima de interesses”, “como forma de aumentar a transparência e prevenir a ocorrência de fenómenos de corrupção e de infrações conexas.”*

#### Outras consultas

A nota técnica sugere que sejam ainda ouvidos na fase de especialidade, caso ocorra, a ANMP, a ANAFRE, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, o Conselho Económico e Social e a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, bem como a Plataforma de Associações da Sociedade Civil e a Associação Cívica Transparência e Integridade.

#### 1.4. Avaliação dos contributos resultantes da consulta pública

As iniciativas são anteriores à entrada em vigor do novo regimento, pelo que não foram colocadas na plataforma de consultas públicas. Consequentemente, não há contributos recebidos por essa via. Todavia, uma vez que ainda não se encontram agendadas para discussão em plenário sugere-se que, à semelhança do sucedido na XIII Legislatura, sejam colocadas na plataforma para esse efeito.

## **PARTE II - OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GP**

### **II.1. Opinião do Deputado Relator**

#### ***Quanto ao projeto do Chega***

A iniciativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega reproduz, com quatro alterações de pormenor<sup>1</sup>, o texto de substituição apresentada pelos Grupos Parlamentares do Partido Socialista, do Centro Democrático Social e do Pessoas Animais Natureza, no final da XIV Legislatura, e que foi retirado de votação em reunião de comissão tendo, conseqüentemente, as iniciativas legislativas caducando com o final da Legislatura. Nesse sentido, o autor do relatório nada tem a acrescentar perante um texto que não é original e que reproduz o trabalho de construção de um consenso construído pelos referidos três grupos parlamentares.

#### ***Quanto ao projeto do PAN***

No que toca ao Projeto de Lei n.º 252/XV, apresentado pelo PAN, importa avaliar algumas das suas soluções, bem como fazer algumas referências a dois outros aspetos referidos de forma imprecisa na respetiva exposição de motivos.

#### **O histórico dos procedimentos legislativos anteriores**

Começamos por este segundo ponto. Tendo em conta que o tema da regulamentação do lobbying ou da representação de interesses, (conforme a expressão a que se dê preferência) se encontra em discussão parlamentar desde a XIII Legislatura (tendo os primeiros projetos sido apresentados em 2016, há mais de 8 anos) importa ter presente de forma rigorosa quais foram os passos dados e quais as causas da não aprovação até ao momento de um quadro regulatório.

---

<sup>1</sup> No n.º 1 do artigo 2.º, o aditamento de uma referência “a pessoas singulares ou coletivas” e outra “contratos públicos”, no n.º 3 do artigo 4.º, a supressão do inciso “pesquisáveis e abertos” quanto ao regime de acessibilidade online dos dados, no n.º 4 do artigo 5.º, supressão do prazo de 60 dias para atualização de dados no registo da entidade e, finalmente, no n.º 1 do artigo 7.º, a eliminação da previsão do dever dirigido às entidades registadas de se absterem “de infringir e de incitar as entidades públicas, os titulares dos seus órgãos e os seu funcionários, a infringir as regras constantes da presente lei e as demais normas de conduta que lhes são aplicáveis”

A exposição de motivos do Projeto de Lei do PAN indica que o Decreto n.º 311/XIII, fruto dos trabalhos realizados na XIII Legislatura no quadro da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas foi aprovado “*após um processo legislativo acelerado*” e que acabou por ser vetado pelo Presidente da República com “*argumentos muito ponderosos*”.

Quanto ao primeiro aspeto, cumpre recordar alguns factos do calendário e do procedimento legislativo respetivo para conferir da adequação da expressão utilizada pelo PAN:

- O primeiro Projeto de Lei, do CDS (n.º 225/XIII), foi apresentado em maio de 2016;
- As duas iniciativas do PS, os Projetos de Lei n.ºs 734/XIII e 735/XIII, e o Projeto de Lei n.º 1053/XIII, de autoria de um grupo de Deputados do PSD foram apresentados em dezembro de 2018;
- As iniciativas discutidas na Comissão foram sujeitas a consulta pública através do site da Assembleia da República, tendo igualmente sido recolhidos pareceres a pedido da comissão a várias entidades (para lá das consulta obrigatória aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas): Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Associação Nacional dos Municípios, ANAFRE, Conselho Económico e Social, Ordem dos Advogados,
- Foram ainda promovidas audições presenciais na Comissão Eventual sobre o conjunto dos projetos de lei em discussão, durante mais de dois anos.
- Para além das diligências referidas, no que respeita ao Lobbying/Representação de interesses realizou-se Conferência Parlamentar sobre a matéria na Sala do Senado a 14 de setembro de 2019, com representantes do Parlamento Europeu, investigadores, profissionais do setor e Deputados da Comissão;
- Após a preparação de um texto de substituição das referidas iniciativas, foi pedido novo parecer, incidindo sobre o texto de fusão, às seguintes entidades: órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, Conselho de Prevenção da Corrupção, ANMP e ANAFRE, Provedor de Justiça, ANAC, Autoridade da Concorrência, Autoridade de Mobilidade e Transporte, ANACOM, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Banco de Portugal, CMVM, Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Entidade Reguladora da Saúde (ERS), Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR),

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC);

- Depois de recebida a segunda ronda de pareceres, foram apresentadas em março de 2019 propostas de alteração ao texto de substituição, que seriam votados ainda nesse mês e remetido o novo texto para votação em plenário em junho de 2019, dando origem ao referido Decreto n.º 311/XII, que seria objeto do veto do Presidente da República.

Na sequência do referido veto do Presidente da República, os grupos parlamentares do PS e do CDS apresentaram propostas de alteração procurando indo ao encontro das questões referidas na mensagem que fundamentou a devolução do diploma, aceitando integralmente as reservas do Presidente, a saber:

- Incluindo a Presidência da República e seus serviços no âmbito subjetivo do diploma;
- Prevendo a identificação dos clientes e dos rendimentos anuais provenientes da atividade de representação de interesses.

O PAN, não obstante sublinhar na sua exposição de motivos os argumentos muito ponderosos do Presidente da República, e de dar agora nota de que a sua omissão faria da regulamentação uma mera operação de cosmética, absteve-se na votação das propostas de alteração que acolheriam as questões suscitadas.

Questões substantivas: registo de advogados e solicitadores

Quanto à substância, importa deixar ainda algumas considerações. O Projeto do PAN é, dos dois, o único que introduz uma novidade face ao modelo construído nas legislaturas anteriores, ao propor a inclusão no registo do representação de interesses os advogados e as sociedades de advogados “*sempre e quando representem grupos de interesse*”, de forma a “*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.*” A solução apresentada pelo PAN convoca uma reflexão mais aprofundada sobre o tema, de forma a não se prestar a equívocos:

- a) Tendo sido excluída a possibilidade de advogados e solicitadores desenvolverem as atividades de representantes de interesses, a sua inclusão no registo pode convidar a perceção de que assim não é, e gerar zonas cinzentas que a opção de proibição anterior vedada – e que se reportava ao conjunto de atos que se reconduzem à representação e interesses e não a quaisquer atos próprios de advogados;
  
- b) Se por outro lado se trata, como parece resultar da redação do preceito, de determinar que um advogado ou solicitador se tenha de registar na plataforma apenas porque presta serviços jurídicos (atos próprios e reservados da sua profissão), a entidades que desenvolvem representação de interesses, nesse caso já estaremos potencialmente perante uma realidade que se entrecruza com a relação entre o advogado e solicitador e o seu cliente, num quadro em que a sociedade não desenvolve ela própria atividade de representação de interesses. Será uma solução que não se compreende tendo em conta que a razão para o registo prévio é o acesso ao decisor público, o que não acontecerá caso o advogado ou solicitador com ele não tenha qualquer interação;
  
- c) Questão distinta poderá ser uma terceira, mas que potencialmente não está apenas sob a égide destes diplomas relativos ao lobbying, mas que passa por saber se um contacto de um advogado ou solicitador, fora do quadro da representação de interesses, deve ser objeto de registo (ainda que divulgado posteriormente à conclusão do procedimento que o motivou).

*Questões substantivas: regulação da pegada para a Assembleia da República*

Como sustentado na Legislatura anterior, continuamos a entender que a melhor forma de proceder à instituição do mecanismo da pegada legislativa é através da sua devolução a cada legislador para desenho do regime mais adequado ao respetivo procedimento legislativo. Ademais, sem prejuízo de a Assembleia da República poder aprovar em simultâneo as regras para a sua regulação, não deverão as mesmas ficar em anexo a um ato legislativo, antes devendo ser enquadradas no plano regimental e/ou do seu respetivo Código de Conduta.

Questões substantivas: registo centralizado

A opção de um registo centralizado poderá potencialmente colidir com a autonomia organizativa constitucionalmente assegurada ao Governo sobre o seu funcionamento, daí a solução de adesão voluntária ao registo gerido pela Assembleia se pode afigurar como melhor solução numa primeira fase, durante a qual a prudência também aconselharia a não sobrecarregar a Entidade para a Transparência com mais uma missão quando ainda está em processo de instalação.

**II. 2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s**

Não foram remetidas por escrito até ao momento posições por parte de outros Deputados.

**II. 3. Posição de grupos parlamentares**

Não foram remetidas por escrito até ao momento posições por parte dos grupos parlamentares.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Chega tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 189/XV - Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República;
2. Posteriormente, o Pessoas – Animais – Natureza apresentou o Projeto de Lei n.º 252/XV - 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 sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março;
3. Nos termos sugeridos na nota técnica, recomenda-se que sejam ainda ouvidos na fase de especialidade, caso ocorra, a ANAFRE e a ANMP, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, o Conselho Económico e Social e a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, bem como a Plataforma de Associações da Sociedade Civil e a Associação Cívica Transparência e Integridade, bem como os intervenientes que participaram nos processos legislativos realizados em anteriores Legislaturas. Atentas algumas das matérias constantes do Projeto do PAN, recomenda-se a insistência para emissão de parecer pela Ordem dos Advogados, pelo menos quanto a essa iniciativa legislativa;
4. Face ao exposto no presente relatório, na nota técnica e nota da admissibilidade quanto à substância da proposta e ao seu enquadramento constitucional, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que a mesma reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada na generalidade em plenário.

#### PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

Anexa-se ao presente relatório:

- a) A nota técnica referentes aos Projetos de Lei n.º 189/XV 3 n.º 252/XV, elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR;
- b) Os pareceres elaborados na legislatura anterior em relação aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV (CDS-PP), 73/XIV (PSD), 181/XV (PAN) e 253/XV (PS) na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e na Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados.
- c) O texto de substituição apresentado (e não votado) pelo Partido Socialista, Centro Democrático Social e Pessoas – Animais – Natureza.

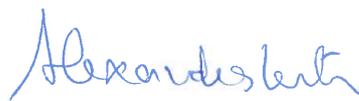
Palácio de S. Bento, 18 de outubro de 2023.

**O Deputado Relator**



(Pedro Delgado Alves)

**A Presidente da Comissão**



(Alexandra Leitão)

## [Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª \(CH\)](#)

**Título:** Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República

Data de admissão: 27 de junho de 2022

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

## [Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª \(PAN\)](#)

**Título:** 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 sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março

Data de admissão: 9 de agosto de 2022

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

## ÍNDICE

### I. A INICIATIVA

### II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

### IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

### VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

### VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

### VIII. ANEXO – QUADRO COMPARATIVO

## I. A INICIATIVA

---

As presentes iniciativas reabrem o debate sobre a regulamentação da atividade de *lobbying*, propondo regras que lhe assegurem maior transparência.

Em 12 de julho de 2019, quando o Presidente da República devolveu à Assembleia da República, sem promulgação, o [Decreto n.º 311/XIII](#), de 7 de junho de 2019 - primeira tentativa de regulamentação da atividade de lóbi pela Assembleia da República –, referiu: «Não é solução que corresponda ao imperativo da transparência de um Estado de Direito Democrático agir como se não existissem grupos de pressão organizados e com os seus representantes devidamente remunerados, para influenciarem ações ou omissões dos titulares de cargos políticos e de outros cargos públicos. *Deve, pois, disciplinar-se legalmente essa realidade, para lhe impor a máxima transparência possível.*».

Fundamentando o veto ao referido diploma, na mensagem endereçada ao Parlamento, o Presidente da República:

a) manifestou-se favorável a que na ordem jurídica portuguesa vigorassem «regras similares às constantes do Acordo Interinstitucional que regula a matéria nas três principais Instituições da União Europeia e que mereceu, em 2014, voto favorável de 646 dos Eurodeputados, de todos os partidos, incluindo todos os portugueses»; e

b) apontou três aspetos do regime aprovado pela AR que mereceram a sua apreciação crítica:

1. «não se exigir a declaração, para efeitos de registo, de todos os interesses representados, mas apenas dos principais, o que permite que sempre possa o representante de um interesse invocar não se tratar de um interesse principal o que o levou a exercer a sua atividade junto de titular de cargo político ou outro cargo público;»
2. «a total omissão quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses». No entendimento do PR, dever-se-ia “exigir, pelo menos, o mínimo de declaração obrigatória das remunerações recebidas pelos representantes registados pelo facto da sua atividade, sejam eles pessoas coletivas, sejam pessoas singulares. O mesmo é dizer, declaração

da origem dos rendimentos de tal atividade. Quanto às pessoas coletivas, nem sequer “se obriga à comunicação das respetivas contas anuais e estrutura acionista, e, às pessoas singulares, se impõe a comunicação da matéria tributável relacionada com a sua atividade de representação de interesses».

3. «o facto de o decreto não abranger o Presidente da República, as suas Casa Civil e Casa Militar, assim como os Representantes da República nas Regiões Autónomas e respetivos gabinetes».

O Projeto de Lei n.º 189/XV/1.<sup>a</sup>, recupera no essencial o referido Decreto vetado e pretende dar resposta às objeções constantes da mensagem presidencial acima parcialmente reproduzida e introduz a criação de um Mecanismo de Pegada Legislativa.

O proponente na exposição de motivos recorda o compromisso assumido por Portugal no âmbito da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que determina, entre as medidas preventivas que preconiza, que «Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, desenvolver e implementar ou manter políticas de prevenção e de luta contra a corrupção, eficazes e coordenadas, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade.»

Considera que «A corrupção, todos o sabemos, coloca em causa a estabilidade e a segurança das sociedades e mina a confiança dos cidadãos, tanto nas instituições como nos valores democráticos: os casos de corrupção envolvem o desvio de recursos públicos em proveito próprio e este enriquecimento ilícito não só prejudica cada um de nós, mas também as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito.

Tendo, portanto, impactos profundos na nossa sociedade.»

Consequentemente, considera vantajoso proceder à regulamentação do lóbi, pelos motivos seguintes:

1. Para reforçar a transparência nas relações entre entes públicos e os particulares e instituições da sociedade civil;

2. Promover a participação dos cidadãos e empresas no processo decisório dos entes públicos em defesa dos interesses efetivamente relevantes quando exercida num quadro legal definido, seguro e transparente contribui para a qualidade e eficácia das decisões do poder público e político;
3. Definir um quadro jurídico da atividade de lóbi, que permita assegurar que todos os interesses têm equivalente oportunidade de serem conhecidos e ponderados em igualdade de circunstâncias.

A iniciativa tem o propósito de intervir a três níveis:

1. «[I]mplementar um modelo de regulação da representação de interesses legítimos (...);»;
2. «[C]riar um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos que tenha natureza, pública, gratuita e facultativa»;
3. Condicionar o registo à aceitação vinculativa de um Código de Conduta.

Face ao Decreto vetado, a iniciativa demarca-se nos seguintes aspetos:

1. Amplia as exceções ao seu âmbito de aplicação, com a introdução das alíneas *d)* e *e)* no n.º 3 do artigo 2.º.
2. Na alínea *a)* e *e)* do artigo 3.º inclui nas entidades públicas o Banco de Portugal e as entidades intermunicipais explicita quais os órgãos e serviços da Assembleia da República abrangidos e limita os órgãos da administração autárquica abrangidos, apenas aos executivos, deles excluindo, ainda, os órgãos executivos de freguesias com menos de 10 000 eleitores<sup>1</sup>.
3. No artigo 5.º dá igualmente resposta à ausência de informação financeira das entidades registadas, aditando as alínea *e)* - «identificação dos rendimentos anuais decorrentes da atividade de representação de interesses» e *f)* - « enumeração dos subsídios e apoios financeiros recebidos (...) durante o mais recente exercício financeiro encerrado.»
4. Na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 6.º faz um inciso, no final, para clarificar que os antigos Deputados que exerçam a atividade de representantes de interesses não gozam de livre acesso aos edifícios públicos, para esse efeito, acedendo aos mesmos em igualdade de circunstâncias com qualquer outro cidadão.

---

<sup>1</sup> Ver nota de rodapé n.º 7.

5. Obriga os representantes de interesses de terceiros a manter um registo de todas as relações contratuais estabelecidas no âmbito do exercício da atividade, podendo as entidades públicas com quem pretendem contactar solicitar acesso a este registo (n.º 2 do artigo 7.º)<sup>2</sup>
6. No artigo 9.º o proponente sugere que seja criado um Mecanismo de Pegada Legislativa, pelo qual as consultas ou interações efetuadas no quadro da representação de interesses que tenham como destinatário um órgão com competência legislativa ou poder de iniciativa, ocorridas na fase preparatória da elaboração da iniciativa legislativa, são obrigatoriamente identificadas no final do procedimento legislativo, em formulário próprio, a publicitar no sítio *na Internet* da entidade destinatária. O Mecanismo pode facultativamente ser adotado por outras entidades públicas responsáveis pela elaboração de políticas públicas e outros atos legislativos e regulamentares.
7. No artigo 10.º da iniciativa, o proponente clarifica, que é a própria entidade pública que cria o Registo que é responsável pela avaliação de eventuais violações dos deveres das entidades registadas e pela aplicação das correspondentes sanções nele previstas. Complementarmente, cria um mecanismo de queixas/denúncias sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de entidades sujeitas a registo (cfr. n.º 4).
8. No artigo 11.º da iniciativa, acrescenta à lista de incompatibilidades o exercício da atividade de solicitadoria [alínea b)] , bem como o exercício de funções nos gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos [alínea .d)].
9. Finalmente, o proponente determina a aplicabilidade do regime legal às regiões autónomas, sem prejuízo da publicação de decreto legislativo que proceda à sua adaptação aos órgãos de governo próprio e à administração regional (artigo 16.º).

No Projeto de Lei n.º 252/XV/1.<sup>a</sup>, a proponente recupera, no essencial, o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.<sup>a</sup> (PAN) apresentado na anterior Legislatura, o qual foi aprovado em votação na generalidade a 15 de janeiro de 2021, com os votos a favor de PS, CDS-PP,

---

<sup>2</sup> Dada a natureza da norma poderá ser equacionado a sua inclusão como um dos elementos a ser vertido no Registo de Transparência da Representação de Interesses. Aliás, a informação a que respeita, poderá já considerar-se contemplada na al. b) do n.º 1 do artigo 5.º da iniciativa, na medida em que é proposta a enumeração dos clientes, dos interesses representados e dos setores de atividade em que ocorre a representação de interesses.

PAN e IL, e votos contra PSD, BE, PCP e PEV, e veio depois a caducar com o fim antecipado da Legislatura decorrente da publicação do [Decreto do Presidente da República n.º 91/2021, de 5 de dezembro](#).

No entanto, a proponente admite, na sua exposição de motivos, que a versão anterior da iniciativa sofreu alterações, nomeadamente: «... inclui a previsão de um período de transição de 180 dias<sup>3</sup> para a implementação deste regime, a previsão de um mecanismo de reclamação que permita a qualquer cidadão denunciar violações das obrigações previstas neste regime e a previsão da acessibilidade e comparabilidade dos dados divulgados online»<sup>4</sup>.

A iniciativa visa intervir em três domínios concretos, no âmbito dos quais avança com diversas medidas:

1. A regulamentação da atividade de lóbi;
2. A criação obrigatória de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e de Lobbies, junto da Entidade para a Transparência;
3. A criação obrigatória de um Mecanismo de Pegada Legislativa junto da Assembleia da República, o qual pode ser igualmente adotado pelas demais entidades públicas, querendo.

No que diz respeito à regulamentação da atividade do lóbi, a proponente sugere alcançar o propósito «por via do estabelecimento de um conjunto de regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e as entidades que asseguram a representação de interesses ou lobbies.». Para o efeito refere na exposição de motivos da iniciativa que «procurou 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.»

---

<sup>3</sup> Presume-se que a referência a um período de transição de 180 dias para a implementação do regime se trata de um lapso, uma vez que não tem correspondência com a norma transitória da iniciativa, nomeadamente no seu n.º 2.

<sup>4</sup> Transcrição na nota de rodapé n.º 21 do Projeto de Lei n.º 252/XV/1.<sup>a</sup> (PAN)

Neste âmbito, cotejado o modelo agora proposto com o previsto no Decreto vetado, identificamos as seguintes diferenças:

1. Por um lado *amplia* as entidades públicas sujeitas à regulamentação, incluindo no seu âmbito de aplicação, o *Presidente da República, as suas Casas Civil e Militar e respetivos gabinetes* [alínea a) do artigo 3.º] e os *Representantes da República para as regiões autónomas e seus respetivos gabinetes* [alínea d) do artigo 3.º]<sup>5</sup>, o Banco de Portugal<sup>6</sup> [alínea i) do artigo 3.º] e as entidades intermunicipais [alínea f) do artigo 3.º], e ao mesmo tempo *reduz* o seu âmbito de aplicação, ao limitá-lo aos órgãos executivos das freguesias com mais de 10 000 eleitores ou com mais 7 000 eleitores e de 100km<sup>2</sup> de área [alínea g) do artigo 3.º]<sup>7</sup>;
2. A proponente refere ainda que «contrariamente à solução que constava do Decreto n.º 311/XIII, propõe «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.» Porém, consultada a alínea a) do n.º 3 do artigo 2.º do mencionado Decreto, apenas parecem estar excluídos do seu âmbito de aplicação os “atos próprios da advocacia”, pelo que face ao referido Decreto, a presente iniciativa não parece introduzir, nesta matéria, qualquer alteração.
3. Propõe ainda duas novas sanções para a violação dos deveres das entidades registadas previstos no seu artigo 8.º, nomeadamente as previstas nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 11.º. Justifica a sua inclusão com o facto de considerar que «a previsão de sanções centradas na mera suspensão de um lobista do registo e nas limitações de acesso aos edifícios das entidades públicas acaba

---

<sup>5</sup> Fica desta forma ultrapassado um dos reparos do PR ao Decreto vetado

<sup>6</sup> Mas deixa de fora a Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários (CMVM)

<sup>7</sup> O Decreto vetado fazia referência aos órgãos da administração autárquica pelo que, salvo melhor opinião, abrangia quer os órgãos executivos, quer os órgãos deliberativos e englobava todos os órgãos autárquicos independentemente do peso eleitoral da freguesia ou da sua área geográfica. A alteração proposta na iniciativa legislativa agora em apreciação, poderá, pelos referidos motivos requerer melhor ponderação, em sede de especialidade, na medida em que, por exemplo, no âmbito da administração autárquica a aprovação de um PDM é da competência da Assembleia Municipal.

- 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.»
4. «...[Em] linha com o que se prevê no quadro do Parlamento Europeu, [clarifica] a necessidade de registo por parte de antigos deputados que se dediquem profissionalmente à 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.» Nesse sentido, procede à alteração da Lei n.º 7/93, de 1 de março, introduzindo um novo n.º 5 ao seu artigo 28.º. Segundo refere na exposição de motivos, considera esta alteração importante «atendendo ao facto de existirem estudos 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».
  5. Aproveita a iniciativa para visitar o regime legal dos impedimentos e incompatibilidades aplicável aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, passando de 3 anos (previstos no Decreto vetado) para 4 anos, o período durante o qual os antigos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos estão impedidos de exercer a atividade de representação de interesses, a contar do fim do exercício das suas funções públicas. Por outro lado, no seu n.º 2 do artigo 6.º propõe, face ao regime estabelecido no Decreto vetado, um novo regime de incompatibilidades relativamente à atividade de representação de interesses ou lobbies e a sua acumulação com o exercício de determinados cargos públicos e políticos.

No que diz respeito ao Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies*, a iniciativa propõe que este funcione, seja gerido e controlado pela Entidade para a Transparência (artigo 4.º) ao invés do que era previsto no Decreto vetado, que impunha a obrigação da sua criação às entidades públicas por ele abrangidas, ou em alternativa, que estas adotassem como seu o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) gerido pela Assembleia da República.

Para o efeito, a proponente introduz alterações à [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#) – Estatuto da Entidade para a Transparência.

Advoga como vantagens desta proposta a sua maior eficácia perante «um sistema com registos específicos por cada entidade, uma vez que, [considera que através de um registo único e centralizado] se reduz significativamente a burocracia, se retira 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.»

A proponente sujeita ainda as entidades públicas às seguintes obrigações:

- a) Criação de um sistema de notificações eletrónicas dos cidadãos quanto ao início de consultas públicas em curso respeitantes a iniciativas suas (n.º 5 do artigo 4.º), matéria não prevista no Decreto vetado;
- b) Registo de interações com as entidades inscritas no Registo de Transparência, a divulgar na sua página da *internet*, bem como o seu reporte mensal, em formulário próprio, à Entidade da Transparência (n.º 6 a 8 do artigo 4.º).<sup>8</sup>

Quanto ao objeto do registo (artigo 5.º), a iniciativa segue as regras estabelecidas no Acordo Interinstitucional que regula a matéria nas três principais Instituições da União Europeia (UE), - o que se pode verificar pela consulta ao [Portal da Transparência criado pela Comissão Europeia](#) -, e; bem como impõe o registo obrigatório de todos os interesses representados [ponto III da al. a) do n.º 1 do artigo 5.º], e não só os principais como previa o Decreto vetado [alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º].

Adicionalmente a proponente, cria um mecanismo de reclamação que permite a qualquer cidadão denunciar violações das obrigações das entidades registadas, ou reclamar do funcionamento do registo, bem como de acompanhamento em tempo real da reclamação/denúncia (n.º 4 do artigo 11.º) e atribui a competência para a avaliação das reclamações/denúncias à Entidade para a Transparência, de cujas decisões caberá recurso para o Tribunal Constitucional (n.º 2 do artigo 11.º), procedendo, conseqüentemente, à alteração da [Lei \(orgânica\) n.º 28/82, de 15 de novembro](#) – Aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.

---

<sup>8</sup> Nesta matéria o Decreto vetado previa apenas a divulgação trimestral destas interações

A proponente sugere ainda que seja criado um Mecanismo de Pegada Legislativa (artigo 10.º), que consiste na obrigatoriedade de qualquer iniciativa legislativa que dê entrada na Assembleia da República ser acompanhada por formulário próprio - que anexa ao Projeto de Lei -, com a identificação de todas as entidades consultadas na fase preparatória da sua elaboração, sob pena da não admissão. A proponente entende que «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 Internacional e do relatório da 4.ª 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.»

Finalmente, importa referir que a proponente prevê no n.º 3 do artigo 18.º da iniciativa, que 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».

Para uma melhor perceção das alterações propostas por ambas as iniciativas face ao regime legal de regulamentação do lóbi do Decreto 311/XII, bem como, das diferenças entre as propostas de ambos os proponentes, consta, anexo a esta nota técnica, um quadro comparativo .

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª é apresentado pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea

b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

A este propósito assinala-se, todavia, que nos suscita dúvidas de conformidade constitucional a divulgação dos dados pessoais (morada e telefone) de pessoas singulares inscritos no registo de transparência de acesso público - nos termos conjugados do n.º 1 do artigo 5.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 12.º do articulado -, em face do direito à reserva da vida privada e do direito à proteção dos dados pessoais, consagrados, respetivamente, nos artigos 26.º e 35.º da Constituição. Podendo estar em causa uma limitação ao exercício de direitos, liberdades e garantias pessoais, a admissibilidade de tal restrição deverá ser analisada à luz do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, de forma a ser ponderada a sua adequação, exigibilidade e proporcionalidade em relação aos fins visados.

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente.

A iniciativa legislativa em apreciação deu entrada a 24 de junho de 2022, acompanhada da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) a 27 de junho, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em sessão plenária no dia 29 desse mês.

Quanto ao Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª (PAN) ele é apresentado pela Deputada única representante do Partido Pessoas Animais Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

---

#### **Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH) e 252/XV/1.ª (PAN)**

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço gere custos adicionais, o artigo 19.º remete a respetiva entrada em vigor para 1 de janeiro de 2023, mostrando-se assim acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «leitravão», apesar de ser preferível, para este efeito, que a data de entrada em vigor coincida com a data de entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado posterior ao da sua publicação.

A matéria sobre a qual versa a presente iniciativa enquadra-se, por força do disposto na alínea *c*) do artigo 164.º da Constituição, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Assim, segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário e, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, em caso de aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica.

As leis orgânicas carecem «de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do Regimento estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico. A iniciativa deu entrada a 9 de agosto de 2022, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Na mesma data, foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.<sup>a</sup>), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada a 7 de setembro de 2022.

---

**Projeto de Lei n.º 189/XV/1.<sup>a</sup> (CH) e 252/XV/1.<sup>a</sup> (PAN)**

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.<sup>a</sup>)

## ▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A lei formulário estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

Antes de mais, assinala-se que no que respeita ao **Projeto de Lei n.º 189/XV/1.<sup>a</sup>** o título da iniciativa - «Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República» -, traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei suprarreferida.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, sendo objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 17.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 180 dias após a sua publicação, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que determina que «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Quanto ao **Projeto de Lei n.º 252/XV/1.<sup>a</sup>**, o título da iniciativa - «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 sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março» - de igual modo traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com a consulta ao [Diário da República Eletrónico](#), a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, não foi ainda objeto de qualquer alteração. A Lei n.º 7/93, de 1 de março, sofreu até à data quinze alterações, pelo que esta constituirá a sua décima sexta

alteração, não se verificando os pressupostos previstos no n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário para a republicação de nenhum dos diplomas a alterar.

A Lei n.º 28/82, de 15 de novembro sofreu até à data dez alterações, pelo que esta constituirá a sua décima primeira alteração. Considerando que por força da alteração a este diploma, a presente iniciativa assume, em caso de aprovação, a forma de lei orgânica, conforme já referido anteriormente, cumpre alertar para o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que se deve proceder à republicação integral dos diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações, sempre que sejam introduzidas alterações a leis orgânicas, independentemente da sua natureza ou extensão. Não obstante, o autor da presente iniciativa não faz republicar a Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, nem a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, pelo que se sugere, para o efeito, e caso se efetue essa republicação em anexo ao projeto de lei, o aditamento de um novo artigo 19.º com a seguinte redação: «É republicada em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, a Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, com a redação atual» e de um novo artigo 20.º com a seguinte redação: «É republicada em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, com a redação atual». Em consequência, propõe-se a renumeração do atual artigo 19.º para artigo 21.º.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário dispõe que “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.

A iniciativa indica no título e no articulado que altera a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro e a Lei n.º 7/93, de 1 de março e respetivos números de ordem de alteração, mas não indica que altera também a Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, a não ser na própria norma de alteração, pelo que a respetiva menção deve fazer parte do título e da norma do articulado na qual indica essas alterações.

Reitera-se que em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei orgânica, nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, e fazer referência expressa à sua natureza, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 3 do artigo 9.º da lei formulário.

---

**Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH) e 252/XV/1.ª (PAN)**

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

No que respeita ao início de vigência, o artigo 19.º deste projeto de lei prevê que a iniciativa entra em vigor em 1 de janeiro de 2023, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#), ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#). Nos termos do artigo 1.º, a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>9</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos

---

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#). Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 16/09/2022.

partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>10</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções. Na sequência da sua atividade foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>11</sup>, que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>12</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), que teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar a aprovação dos seguintes diplomas:

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>13</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>14</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;

---

<sup>10</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>14</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>15</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>16</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>17</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada. A definição de lóbi, segundo o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#) é a de «qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia»<sup>18</sup>.

O referido estudo, da autoria da associação cívica [Transparência e Integridade](#), entidade representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#), foi apresentado em 5 de outubro de 2014. De acordo com o preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se

---

<sup>15</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>16</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>17</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>18</sup> *Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal*, pág. 50.

estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Em fevereiro de 2021, esta mesma Associação emitiu um [parecer](#) onde analisa o conceito de *lobbying*, definindo-o como «todas as comunicações feitas, gerenciadas ou dirigidas a um alvo de *lobby* com o propósito de influenciar a tomada de decisão pública na variedade das suas formas. A definição de tomada de decisão pública também é fundamental e deve abranger, entre outros, a criação e alteração da legislação, o desenvolvimento e implementação de políticas e programas e a concessão de contratos ou subvenções públicas. Uma definição assente na atividade de influência em determinados processos de tomada de decisão torna-se, por um lado, abrangente o suficiente e não permitir que determinadas categorias de profissionais escapem à regulação, mas, por outro lado, permite que contactos de pessoas coletivas e cidadãos com decisores públicos com vista a informar ou denunciar não estejam dependentes do registo»<sup>19</sup>.

Recentemente, Marco Lisi, coordenador do estudo [Os grupos de interesse em Portugal](#) publicado em junho de 2022, vem afirmar que «muitas vezes o termo “grupos de interesse” é identificado com a noção de lóbi»<sup>20</sup>, definindo este último como as «atividades de organizações, associações ou indivíduos que têm como objetivo influenciar direta ou indiretamente a formulação ou a implementação de uma política e a tomada de decisão do governo ou da administração pública»<sup>21</sup>. Já os grupos de interesse público são «organizações que pretendem representar assuntos de interesse geral, tipicamente interesses mais amplos, difusos e não comerciais como a proteção ambiental, os direitos dos consumidores, os direitos humanos, entre outros»<sup>22</sup>. Define, ainda, o registo de transparência (*lobby register*) como uma base de dados pública com uma lista dos grupos de interesse que procuram estabelecer contatos com governantes ou representantes (eleitos ou nomeados). O registo oferece informações sobre os atores

---

<sup>19</sup> *Parecer sobre os projetos de lei sobre a regulamentação da atividade de lobbying, Transparência e Integridade*, fevereiro de 2021, pág. 2.

<sup>20</sup> *Os grupos de interesse em Portugal*, Marco Lisi, junho 2022, pág. 17.

<sup>21</sup> *Os grupos de interesse em Portugal*, Marco Lisi, junho 2022, pág. 62.

<sup>22</sup> *Os grupos de interesse em Portugal*, Marco Lisi, junho 2022, pág. 62.

da sociedade que tencionam mobilizar-se na esfera institucional, assim como dados sobre as suas ações. O registo pode ser obrigatório ou facultativo, consoante o modelo adotado, e tem como objetivo aumentar a transparência e reduzir a corrupção»<sup>23</sup>.

Porque conexo com a matéria da presente iniciativa importa também referir a [Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024](#), definida por um grupo de trabalho criado na dependência direta da [Ministra da Justiça](#), que identifica um conjunto de sete grandes prioridades para diminuir o fenómeno da corrupção em Portugal, sugerindo, igualmente, o ajuste do sistema repressivo e o fortalecimento dos mecanismos de prevenção e deteção.

O [Eurobarómetro Standart 91 - Public opinion in the European Union](#), divulgado em junho de 2019, que apresenta dados relativamente à confiança dos portugueses nos partidos políticos, no governo e no Parlamento, bem como o nível de satisfação com o funcionamento da democracia, enquanto no [Eurobarómetro Especial 523 – Corruption](#), se podem consultar dados, nomeadamente, sobre a perceção geral e a experiência pessoal que os portugueses têm nesta matéria, assim como a corrupção nas empresas e na política. Também o [Flash Eurobarómetro 482](#) de dezembro de 2019, recolhe informação, nomeadamente, sobre a posição dos empresários relativamente à corrupção, comparando os resultados obtidos com pesquisas realizadas em 2013, 2015 e 2017.

Cumpre ainda referir o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 6 de setembro de 2022, da autoria do [GRECO](#) - Grupo de Estados Contra a Corrupção, órgão do Conselho da Europa, que faz monitorização anticorrupção, e que conclui, designadamente, que «Portugal fez apenas pequenos progressos em relação ao cumprimento das recomendações consideradas não implementadas ou parcialmente implementadas no Segundo Relatório Intercalar de Conformidade do Quarto Ciclo de Avaliação; apenas três das quinze recomendações foram implementadas

---

<sup>23</sup> Os grupos de interesse em Portugal, Marco Lisi, junho 2022, pág. 62.

satisfatoriamente ou tratadas de forma satisfatória. Das restantes recomendações, dez já foram parcialmente implementadas e duas permanecem não implementadas»<sup>24</sup>.

### **Projeto de Lei n.º 189/XV**

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) e do n.º 1 do [artigo 52.º](#) da [Constituição](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos»; e «todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação». Por sua vez, as alíneas *b)* e *c)* do [artigo 9.º](#) da Lei Fundamental estabelecem que «são tarefas fundamentais do Estado, garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático»; e «defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais».

Na XIII Legislatura foi aprovado o [Decreto n.º 311/XIII](#) que aprovava as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizassem representação legítima de interesses junto de entidades públicas, procedendo à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República. Este decreto teve origem nos Projetos de Lei n.ºs [225/XIII](#) - *Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("Lobbying")*, do grupo parlamentar do CDS-Partido Popular, os [734/XIII](#) - *Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses*, e [735/XIII](#) - *Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses*, do grupo parlamentar do Partido Socialista, e o [1053/XIII](#) – *Regulamentação do Lobbying*, do grupo parlamentar do Partido Social Democrata, iniciativas que foram aprovadas em votação final global, com os votos a favor do PS e do CDS-PP, a abstenção do PSD e de um Deputado do PS e

---

<sup>24</sup> *Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, pág. 13.

os votos contra dos restantes grupos parlamentares, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira.

Enviado para promulgação do Presidente da República foi o mesmo [vetado](#) nos termos do n.º 1 do [artigo 136.º](#) da Constituição pelos seguintes motivos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Nesta sequência, os grupos parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma proposta de alteração aos artigos 3.º e 5.º do Decreto n.º 311/XIII, propostas estas que submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

A terminar, importa mencionar que sobre esta matéria podem também ser consultados os *sites* da [Transparência Internacional](#) e do [Conselho de Prevenção da Corrupção](#).

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### ▪ **Âmbito internacional**

#### **Países analisados**

Cumprе mencionar o questionário [n.º 3985](#), efetuado no âmbito da rede do [Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar](#) (CERDP), que reúne cerca de 35 respostas sobre a matéria do *lobbying*.

Poderá, ainda, ser consultado o dossiê de informação [Marco legal regulador da representação de interesses \(lobbying\): enquadramento internacional](#), que inclui

informação relativa aos seguintes países: Alemanha, Áustria, França, Irlanda e Reino Unido.

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: França e Reino Unido.

## FRANÇA

Em França, o [Règlement de L'Assemblée Nationale](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [Résolution n.º 281 du 4 juin 2019 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)](#) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na Assemblée Nationale é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [Règlement de L'Assemblée Nationale](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)](#) no âmbito da revisão dos deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#). A [consulta das declarações de interesses](#) está disponível desde 3 de julho de 2017.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria.

## REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do referido diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii) ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses ([Registrar of Consultant Lobbyists](#)), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;
- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);

- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

## Organizações internacionais

Fora do quadro da UE, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [European code of good conduct on lobbying](#), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [Lobbyists, Government and](#)

[Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation](#) e [Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [Towards Responsible Lobbying](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## ▪ **Âmbito da União Europeia**

O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia celebraram um [Acordo Interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório](#)<sup>25</sup> para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da UE.

O acordo visou reforçar uma cultura comum de transparência e estabelecer padrões elevados no que diz respeito a uma representação de [interesses transparente e ética a nível da UE](#) através do estabelecimento de:

- a) um regime comum de cooperação entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia («as instituições signatárias») relativamente aos seus contactos com representantes de interesses<sup>26</sup>;
- b) um [registo de transparência](#) («o registo»), no qual os representantes de interesses se devem inscrever como condição prévia necessária para a realização de certos tipos de atividades de representação;
- c) um [código de conduta](#) que os representantes de interesses devem observar e requisitos em matéria de informação que devem cumprir para serem elegíveis para inscrição; e

---

<sup>25</sup> Foi expressa uma [Declaração política](#) do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia por ocasião da adoção do Acordo Interinstitucional sobre um Registo de Transparência Obrigatório.

<sup>26</sup> Representante de interesses: Uma pessoa singular ou coletiva, ou grupo formal ou informal, associação ou rede, que exerça atividades de lobbying (descritas como «atividades abrangidas» no acordo).

- d) um procedimento de acompanhamento da observância do código de conduta, incluindo a investigação de alegadas violações desse código e a tomada de medidas em caso de inobservância.

Cumpra referir que este registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas, sendo que estas atividades incluem: a) contactos com Deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; b) difusão de cartas e documentos de discussão; c) organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais. Contudo, denota-se que certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não se encontram abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar bem como não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

Destaca-se que, neste âmbito, as organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público, comprometendo-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como Anexo III.

Relativamente ao Código de Conduta, este engloba uma lista de regras que os «lobbyistas» têm de respeitar nas suas relações com os Deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da UE sendo que estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da UE a terceiros.

Acresce que, o [Registo de Transparência](#) foi concebido para dar resposta a questões básicas como quais os interesses que estão a ser promovidos, por quem e com que fundos, sendo o sistema gerido concomitantemente pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, que estão empenhados em manter o público informado sobre os grupos e as organizações com quem interagem.

O Registo é composto pelos seguintes elementos principais:

- Um sítio *Web* público onde as organizações que representam interesses específicos a nível da UE se inscrevem e disponibilizam informações atualizadas sobre esses interesses;

- Um [Código de Conduta](#) que rege as relações dos representantes de interesses com as instituições europeias;
- Um mecanismo de [alertas e queixas](#) que permite que qualquer pessoa desencadeie um inquérito administrativo sobre as informações contidas no Registo ou qualquer suspeita de violação do Código de Conduta por parte de entidades registadas;
- [Diretrizes](#) para as entidades que pretendem inscrever-se no Registo.

Por último, importa mencionar que o Registo de Transparência é apenas uma das iniciativas destinadas a garantir uma maior abertura do processo decisório da UE. O [Portal da Transparência](#) (criado pela Comissão em 2012) dá acesso a instrumentos que permitem analisar, a) o modo como são tomadas as decisões na UE; b) quem participa no processo de tomada de decisão; c) as consultas públicas; d) quem são os beneficiários do financiamento proveniente do orçamento da UE; e) quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Não foram localizadas iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica à das iniciativas objeto desta nota técnica.

### ▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A primeira tentativa de legislar sobre a matéria do lóbi ocorreu na XIII Legislatura, tendo dado origem ao Decreto da Assembleia da República N.º 311/XIII/4.<sup>a</sup>, que teve por base as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 225/XIII/1.<sup>a</sup>](#) (CDS-PP) - Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING")
- [Projeto de Lei n.º 734/XIII/3.<sup>a</sup>](#) (PS) - Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses
- [Projeto de Lei n.º 735/XIII/3.<sup>a</sup>](#) (PS) - Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses

- [Projeto de Lei 1053/XIII/4.<sup>a</sup>](#) (PSD) - Regulamentação do Lobbying.

O Decreto foi vetado pelo Presidente da República, nos termos do artigo 136.º da Constituição, como já referimos acima.

A Assembleia da República não confirmou o Decreto, pelo que, por falta de promulgação, o mesmo é juridicamente inexistente, conforme preceitua o artigo 137.º da Constituição.

A vontade de legislar sobre a matéria foi retomada na XIV Legislatura, tendo sido apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.<sup>a</sup> \(CDS-PP\)](#) – Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)
- [Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.<sup>a</sup> \(PSD\)](#) - Regulamentação do lobbying
- [Projeto de Lei n.º 181/XIV \(PAN\)](#) - 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).

As três iniciativas acabaram por caducar em 28 de março de 2022, com o fim antecipado da Legislatura, devido à dissolução da Assembleia da República declarada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 91/2021 de 5 de dezembro de 2021](#).

Não foram localizadas petições sobre esta iniciativa ou sobre matéria idêntica, na anterior legislatura.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas obrigatórias

#### Consulta das Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 29 de junho de 2022, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas sobre o Projeto de Lei n.º

189/XV/1.<sup>a</sup>(CH), através de emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Até ao momento da elaboração da presente Nota Técnica foram recebidos os pareceres da [Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores](#), que se pronunciou em sentido desfavorável à iniciativa em análise, e do [Governo da Região Autónoma dos Açores](#), que apresenta propostas de alteração a algumas das suas disposições, a saber:

- Aditamento de uma alínea j), ao n.º 1, do artigo 7.º;
- Aditamento de um n.º 4, ao artigo 11.º;
- Alteração à redação do artigo 13.º.

Caso sejam enviados outros pareceres, os mesmos serão disponibilizados na [página](#) da iniciativa.

Em 10 de agosto de 2022, o Presidente da Assembleia da República promoveu, igualmente, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas sobre o Projeto de Lei n.º 252/XV/1.<sup>a</sup> (PAN), através de emissão de parecer, tendo até ao momento sido recebidos pareceres da [Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores](#) (desfavorável à iniciativa), da [Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira](#) (favorável, mas com observações quantos à sua competência própria na matéria nos termos do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira), e do [Governo da Região Autónoma dos Açores](#) que propõe aditar um n.º 3 ao artigo 6.º da iniciativa, com o seguinte teor:

«3 - Os deputados que exercem outras atividades, não excluídas pelo disposto nos artigos 20.º e 21.º do Estatuto dos Deputados, devem declarar, de forma expressa, a existência de conflito de interesses sempre que tenham qualquer tipo de intervenção em atividades de representação de interesses.»

Caso sejam enviados outros pareceres, os mesmos serão disponibilizados na [página](#) da iniciativa.

## ANMP e ANFRE

Nos termos do artigo 141.º do Regimento, deve a Comissão promover a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias dada a incidência das iniciativas sobre as autarquias locais enquanto entidades públicas que se inserem no seu âmbito de aplicação.

#### ▪ Consultas facultativas

Em 14 de julho de 2022, foram efetuadas consultas sobre o Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH) e em 21 de setembro de 2022, sobre o Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Conselho de Prevenção da Corrupção.

Em ambos os casos, das respostas às consultas efetuadas cumpre realçar a pronúncia do [Conselho de Prevenção da Corrupção](#) que «(...) apoia, pois, as iniciativas tendentes à regulamentação da atividade de representação legítima de interesses (vulgo, Lobbying) junto das entidades públicas, como forma de aumentar a transparência e prevenir a ocorrência de fenómenos de corrupção e de infrações conexas.

Assim, estando este projeto em consonância com esse fim e procurando dar satisfação às preocupações manifestadas por Sua Excelência o Presidente da República, nada temos a opor ao mesmo.»

Por sua vez o Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público consideram que a matéria sobre que incidem as iniciativas se insere no âmbito das opções de política legislativa, motivo pelo qual não se pronunciam sobre elas.

#### OUTRAS

Sugere-se que sobre ambas as iniciativas sejam ainda efetuadas consultas à Comissão Nacional de Proteção de Dados, Conselho Económico e Social e a Ordem dos Solicitadores.

Finalmente, sugere-se que seja ainda consultada, na fase da especialidade, a Plataforma de Associações da Sociedade Civil e a Associação Cívica Transparência e Integridade.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

COROADO, Susana – **O grande lóbi : como se influenciam as decisões em Portugal**. Lisboa : Objectiva, 2017. 168 p. ISBN 978-989-665-240-1. Cota: 04.31 – 185/2017

Resumo: De acordo com a autora «A decisão política é cada vez mais complexa e é de esperar que vários grupos de interesse procurem influenciar os decisores. São vários os canais de acesso aos decisores públicos. Contudo, uns são acessíveis a todos os cidadãos, mas também longos e difíceis de percorrer, outros são mais rápidos, opacos e reservados a alguns privilegiados.» Nesta obra, a autora analisa esses vários canais e revela quem influencia, e como, os políticos e altos funcionários do Estado português. Descreve alguns exemplos de influência em políticas públicas e define alguns conceitos para tentar clarificar a diferença entre lóbi e tráfico de influências.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

**OS GRUPOS de interesse no sistema político português.** Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022. 206, [2] p. Cota: 04.31 - 249/2022

Resumo: «Os grupos de interesse - entendidos aqui como organizações que procuram influenciar as decisões políticas defendendo os interesses dos seus membros - são actores fundamentais das democracias representativas. Este estudo demonstra que o envolvimento dos grupos de interesse no sistema político português acontece em diferentes arenas, nomeadamente na sociedade civil, na opinião pública, nos media e na esfera institucional. A acção das organizações de interesse não é uma anomalia ou uma disfunção do sistema político, antes faz parte do normal funcionamento das democracias representativas. No entanto, a opinião dos cidadãos em relação a estes grupos é muitas vezes ambivalente ou contraditória, faltando em Portugal conhecimento sobre as suas funções, estratégias e actividades. Esta investigação apresenta um quadro geral e sistemático do papel dos grupos de interesse no sistema político português, apontando os desafios que a sua acção pode colocar ao sistema político, sobretudo se não houver transparência e instrumentos de controlo, mas também os seus potenciais benefícios para o sistema democrático, em particular como estímulo à participação e à melhoria dos processos de tomada de decisão.»

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194

Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesses a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesses nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesses do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesses desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesses nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access**. Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lobbying e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da UE. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de lobbying está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete enfrentar o problema da influência indevida na política [...], perante a diversidade de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lobbying é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesses apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lobbying também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»

OECD – **Lobbying in the 21st century** [Em linha] : **transparency, integrity and access**. Paris : OECD Publishing, 2021. [Consult. 13 set. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134623&img=21685&save=true>>

Resumo: O lobby, como forma de influenciar e informar os governos, faz parte da democracia há pelo menos dois séculos e continua sendo uma ferramenta legítima para



influenciar as políticas públicas. No entanto, o abuso de práticas de lobbying - como o monopólio da influência por grupos de interesses especiais, a influência indevida através de provas ocultas ou enganosas ou a manipulação da opinião pública - pode resultar em políticas e resultados abaixo do ideal. Uma análise de 300 estudos académicos demonstrou que tais abusos conduziram, por exemplo, a resultados negativos na saúde, à inação das políticas climáticas, à regulamentação excessiva para proteger os operadores estabelecidos, ou a uma regulamentação insuficiente para corrigir falhas ou distorções do mercado. Além disso, o abuso de práticas de lobbying mina a confiança dos cidadãos nos processos democráticos.

Este relatório faz um balanço do progresso que os países fizeram na implementação dos Princípios da OCDE para Transparência e Integridade no Lobby.

## VIII. ANEXO – QUADRO COMPARATIVO

Decreto n.º 311/XIII (vetado)	Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH)	Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª (PAN)
<p align="center"><b>Artigo 1.º</b> <b>Objeto</b></p> <p>1 - A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.</p>	<p align="center"><b>Artigo 1.º</b> <b>Objeto</b></p> <p>1 – A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses privados e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.</p>	<p align="center"><b>Artigo 1.º</b> <b>Objeto</b></p> <p>1- A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas <b>e outras entidades que</b>, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação <b>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</b></p>
<p>2 - 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.</p>	<p>2 – 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.</p>	<p>2- A presente lei procede também:</p> <p>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;</p> <p>b) à décima sexta alteração do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, alterada pela Leis n.os 24/95, de</p>

### Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH) e 252/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

		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, e 58/2021, de 18 de agosto.
<p><b>Artigo 2.º</b> <b>Representação legítima de interesses</b></p> <p>1. São atividades de representação legítima de interesses todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, de atos administrativos ou de contratos públicos, bem como os processos decisórios das entidades públicas, em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros.</p>	<p><b>Artigo 2.º</b> <b>Representação legítima de interesses</b></p> <p>1 – São atividades de representação legítima de interesses todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, <b>a elaboração</b> ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, de atos administrativos ou de contratos públicos, bem como os processos decisórios das entidades públicas, em nome próprio, de grupos específicos ou <b>em representação de terceiros</b>.</p>	<p><b>Artigo 2.º</b> <b>Representação de grupos de interesses ou lobbies</b></p> <p>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.</p>
<p>2. As atividades previstas no número anterior incluem, nomeadamente:</p> <p>a) Contactos sob qualquer forma com as entidades públicas;</p> <p>b) Envio e circulação de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições;</p>	<p>2 – As atividades previstas no número anterior incluem, nomeadamente:</p> <p>a) Contactos sob qualquer forma com as entidades públicas;</p> <p>b) Envio e circulação de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições;</p>	<p>2- As atividades previstas no número anterior incluem, designadamente:</p> <p>a) Contatos sob qualquer forma com as entidades públicas;</p> <p>b) Envio e circulação, <b>sob qualquer forma</b>, de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições;</p>



# NOTA TÉCNICA



<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>3- Não se consideram abrangidos pela presente lei: a) A prática de atos próprios dos advogados e solicitadores, tal como definidos em legislação especial, ou atos preparatórios destes, nomeadamente contactos com organismos públicos destinados a melhor informar os seus clientes acerca de uma situação jurídica geral ou concreta, ou de os aconselhar quanto à adequação de uma pretensão; b) As atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nesse quadro; c) 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 ou de políticas públicas.</p>	<p>3 - Não se consideram abrangidos pela presente lei: a) A prática de atos próprios dos advogados e solicitadores, tal como definidos em legislação especial, ou atos preparatórios destes, nomeadamente contactos com organismos públicos destinados a melhor informar os seus clientes acerca de uma situação jurídica geral ou concreta, ou de os aconselhar quanto à adequação de uma pretensão; b) As atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nesse quadro; c) 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 ou de políticas públicas;</p>	<p>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 ou de políticas públicas, <b>incluindo o envio de contributos por meio de audição ou escritos;</b></p>

	<p>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;</p> <p>e) O exercício do direito de petição, bem como a apresentação de reclamações, denúncias ou queixas dirigidas às entidades públicas, formuladas, individual ou coletivamente, sem qualquer contrapartida remuneratória, no âmbito do direito de participação na vida pública.</p>	<p>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.</p>
	<p>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, <b>nem o exercício dos direitos previstos na Constituição e na lei no âmbito do exercício de direitos fundamentais, nomeadamente do direito de petição, do direito de participação na vida pública, do direito de manifestação e da liberdade de expressão</b></p>	<p>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.</p> <p>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</p>
<p><b>Artigo 3.º</b></p>	<p><b>Artigo 3.º</b></p>	<p><b>Artigo 3.º</b></p>

Âmbito de aplicação	Âmbito de aplicação	Âmbito de aplicação
<p>Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas a Assembleia da República, o Governo, incluindo os respetivos gabinetes, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes, os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado, as entidades administrativas independentes, as entidades reguladoras, bem como os órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica</p>	<p>Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas:</p> <p>a) <b>A Presidência da República, incluindo a Casa Civil e Militar e o gabinete do Presidente;</b></p> <p>b) A Assembleia da República, <b>incluindo os seus órgãos e comissões parlamentares e os gabinetes de apoio aos Grupos Parlamentares, Deputados únicos representantes de partidos e deputados não inscritos;</b></p> <p>c) O Governo, incluindo os respetivos gabinetes;</p> <p>d) Os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;</p> <p>e) <b>Os Representantes da República para as Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;</b></p> <p>f) Os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado;</p> <p>g) <b>O Banco de Portugal</b>, as entidades administrativas independentes, as entidades reguladoras;</p> <p>h) Os órgãos <b>executivos</b> e os serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica, <b>incluindo as entidades intermunicipais, com exceção das freguesias com menos de 10 mil eleitores.</b></p>	<p>1- Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas:</p> <p>a) A Presidência da República, incluindo as Casas Civil e Militar e o gabinete do Presidente da República;</p> <p>b) A Assembleia da República, incluindo os seus órgãos e comissões parlamentares e os respetivos gabinetes de apoio aos Grupos Parlamentares, Deputados únicos representantes de partidos e Deputados não inscritos;</p> <p>c) O Governo, incluindo os respetivos gabinetes;</p> <p>e) Os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;</p> <p>d) Os Representantes da República para as Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;</p> <p>h) Os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado;</p> <p>i) O Banco de Portugal, as entidades administrativas independentes e as entidades reguladoras;</p> <p><b>f) Os órgãos executivos dos municípios e das entidades intermunicipais, incluindo os respetivos gabinetes;</b></p> <p><b>g) Os órgãos executivos das freguesias com mais de 10 000 eleitores ou com mais de 7 000 eleitores e de 100 km<sup>2</sup> de área;</b></p>

		j) Os órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica, bem como os órgãos executivos do sector empresarial local.
<p align="center"><b>Artigo 4.º</b></p> <p align="center"><b>Obrigatoriedade de criação de registo</b></p> <p>1. As entidades públicas abrangidas pela presente lei ficam obrigadas a, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de um registo de transparência público e gratuito para assegurar o cumprimento das obrigações constantes da presente lei ou a utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) gerido pela Assembleia da República.</p>	<p align="center"><b>Artigo 4.º</b></p> <p align="center"><b>Obrigatoriedade de criação de registo</b></p> <p>1 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei ficam obrigadas a, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de um registo de transparência público e gratuito para assegurar o cumprimento das obrigações constantes da presente lei <b>ou a utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) gerido pela Assembleia da República.</b></p>	<p align="center"><b>Artigo 4.º</b></p> <p align="center"><b>Registo de Transparência da Representação de Interesses e de Lobbies</b></p> <p>1- É criado o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies, com carácter público e gratuito, <b>que funciona junto da Entidade para a Transparência</b>, para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei.</p>
<p>2 - São automática e oficiosamente inscritas no registo todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas</p>	<p>2 – <b>São automática e oficiosamente inscritas no registo</b> todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas.</p>	<p>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</p>
		<p>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, <b>devem obrigatoriamente inscrever-se</b> no Registo de Transparência de Representação de Interesses</p>



# NOTA TÉCNICA

		e de Lobbies, através de uma secção específica para o efeito <b>constante do portal na Internet da Entidade para a Transparência</b> , aceitando que as informações que prestarem nessa sede passem a ser de domínio público.
		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.
		6 - 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
		7 - Para efeitos do número anterior são consideradas interações aquelas referidas no número 2 do artigo 2.º da presente lei.
		8- O registo de interações referido no número 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.

	<p>3. – Os registos referidos no n.º 1 são de acesso público, devendo ser disponibilizados em aceso livre através da Internet, em formato de dados legíveis por máquina.</p>	<p>9 - 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.</p>
<p><b>Artigo 5.º</b> <b>Objeto do registo</b></p> <p>1 - Sem prejuízo da regulamentação específica de cada entidade pública, o registo de transparência contém obrigatoriamente as seguintes informações sobre cada entidade a registar:</p> <p>a) Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico, sítio na Internet;</p> <p>b) Enumeração dos principais interesses representados;</p> <p>c) Nome dos titulares dos órgãos sociais;</p> <p>d) Nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses, quando exista.</p>	<p><b>Artigo 5.º</b> <b>Objeto do registo</b></p> <p>1 – Sem prejuízo da regulamentação específica de cada entidade pública, o registo de transparência contém obrigatoriamente as seguintes informações sobre cada entidade a registar:</p> <p>a) Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico, sítio na Internet;</p> <p>b) <b>Enumeração dos clientes, dos interesses representados e dos setores de atividade em que ocorre a representação de interesses;</b></p> <p>c) Nome dos titulares dos órgãos sociais <b>e do capital social;</b></p> <p>d) Nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses, quando exista;</p> <p>e) <b>Identificação dos rendimentos anuais decorrentes da atividade de representação de interesses;</b></p> <p>f) <b>Enumeração dos 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 sua atualização.</b></p>	<p><b>Artigo 5.º</b> <b>Objecto do registo</b></p> <p>1- Sempre que possível o registo de transparência referido no número anterior contém obrigatoriamente as seguintes:</p> <p>a) Informações gerais:</p> <p>I. Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico e sítio na Internet;</p> <p>II. Nome dos titulares dos órgãos sociais e capital social;</p> <p>III. Enumeração de todos os interesses representados e dos setores de atividade em que ocorrerá a representação de interesses e de lobbies;</p> <p>IV. Nome da pessoa singular responsável pela atividade de representação de interesses e de lobbies, quando exista;</p> <p>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;</p> <p>VI. Enumeração de todos as pessoas afetas à entidade que tenham sido titulares de</p>

		<p>cargos políticos e altos cargos públicos nos dez anos anteriores à data do registo ou da sua atualização;</p> <p>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.</p> <p>b) Informações específicas relativamente aos representantes de interesses de terceiros:</p> <p>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;</p> <p>II. A enumeração de todos os clientes por conta dos quais a atividade de representação é realizada;</p> <p>III. As receitas anuais provenientes dos clientes por atividades de representação, que são repartidas de acordo com as seguintes categorias:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Inferior a 50 000 euros;</li><li>- Superior a 50 000 euros e inferior a 100 000 euros;</li><li>- Superior a 100 000 euros e inferior a 200 000 euros;</li><li>- Superior a 200 000 euros e inferior a 500 000 euros;</li><li>- Superior a 500 000 euros.</li></ul>
--	--	---

		<p>c) Informações específicas relativamente aos demais representantes de grupos de interesses ou de lobbies:</p> <p>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;</p> <p>II. Uma estimativa dos custos anuais relacionados atividade de representação de interesses ou de lobbies.</p>
2. - O disposto no número anterior não prejudica a obrigação das entidades cuja representação de interesses é realizada através de terceiro intermediário de se registarem.	2 – O disposto no número anterior não prejudica a obrigação das entidades cuja representação de interesses é realizada através de terceiro intermediário <b>de se registarem.</b>	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.	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.	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 atualizado, solicitando a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1	4 – As entidades registadas devem manter os seus dados constantes do registo atualizados, solicitando a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1, <b>designadamente a constante da alínea e).</b>	4- As entidades registadas devem manter os seus dados constantes do registo atualizados, <b>dispondo para o efeito de 30 dias a contar dos factos ou circunstâncias que obriguem à atualização do registo</b> 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 interesses legítimos,	5 – A veracidade e atualização do conteúdo do registo são da responsabilidade dos representantes de interesses legítimos, sem	5- A veracidade e atualização do conteúdo do registo são da responsabilidade dos representantes de grupos de interesses ou

sem prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelas entidades públicas.	prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelas entidades públicas.	lobbies, sem prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelas entidades públicas.
<p style="text-align: center;"><b>Artigo 6.º</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Direitos das entidades registadas</b></p> <p>Sem prejuízo de outros direitos resultantes da Constituição e da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm direito:</p> <p>a) A contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação legítima de interesses, nos termos da presente lei e da regulamentação setorial e institucional aplicável;</p> <p>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;</p> <p>c) A ser informadas sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar;</p> <p>d) A solicitar a atualização dos dados constantes do registo;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artigo 6.º</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Direitos das entidades registadas</b></p> <p>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:</p> <p>a) A contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação legítima de interesses, nos termos da presente lei e da regulamentação setorial e institucional aplicável;</p> <p>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, <b>não podendo invocar outra qualidade, designadamente a de antigo titular de cargo público, para aceder àqueles espaços quando se encontrem a desenvolver atividade de representação de interesses;</b></p> <p>c) A ser informadas sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar;</p> <p>d) A solicitar a atualização dos dados constantes do registo;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artigo 7.º</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Direitos das entidades registadas</b></p> <p>Sem prejuízo de outros direitos resultantes da Constituição e da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm direito:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) A ser informadas sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar;</p> <p>d) A solicitar a atualização dos dados constantes do registo;</p>

<p>e) A apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo</p>	<p>e) A apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo.</p>	<p>e) A apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo, <b>bem como a defender-se de queixas que lhe digam respeito.</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Artigo 7.º</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Deveres das entidades registadas</b></p> <p>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:</p> <p>a) Cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, ou ato regulamentar complementar, aceitando o carácter público dos elementos constantes das suas declarações;</p> <p>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;</p> <p>c) Manter, por sua iniciativa, atualizada e completa a informação prestada junto do registo;</p> <p>d) Transmitir ao registo o texto de quaisquer códigos de conduta profissionais ou setoriais a que estejam vinculadas;</p> <p>e) Identificar-se perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, de forma a que seja clara e inequívoca a natureza do contacto</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artigo 7.º</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Deveres das entidades registadas</b></p> <p>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:</p> <p>a) Cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, ou ato regulamentar complementar, aceitando o carácter público dos elementos constantes das suas declarações <b>relativas à sua atividade</b>;</p> <p>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;</p> <p>c) Manter, por sua iniciativa, atualizada e completa a informação prestada junto do registo;</p> <p>d) Transmitir ao registo o texto de quaisquer códigos de conduta profissionais ou setoriais a que estejam vinculadas;</p> <p>e) Identificar-se perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, por forma a que seja clara e inequívoca a natureza do contacto</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artigo 8.º</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Deveres das entidades registadas</b></p> <p>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:</p> <p>a) Cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, aceitando os elementos constantes das suas declarações sejam de domínio público;</p> <p>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;</p> <p>c) Manter, por sua iniciativa, atualizada e completa a informação prestada junto do registo;</p> <p>d) Transmitir ao registo o texto de quaisquer códigos de conduta profissionais ou setoriais a que estejam vinculadas;</p> <p>e) Identificar-se perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, de forma a que seja clara e inequívoca a natureza do contato</p>



# NOTA TÉCNICA

<p>estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contacto;</p> <p>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;</p> <p>g) Abster-se de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública;</p> <p>h) Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas representadas em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses;</p> <p>i) 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.</p>	<p>estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contacto;</p> <p>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;</p> <p>g) Abster-se de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública;</p> <p>h) Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas representadas em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses;</p> <p>i) 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.</p>	<p>estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contato;</p> <p>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;</p> <p>g) Abster-se de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p>
---	---	--

		<p>k) Aceitar que as queixas que lhes digam respeito sejam tratados com base nas regras constantes da presente lei;</p> <p>l) Sujeição, nos termos da presente lei, às medidas que devam ser aplicadas em caso de incumprimento.</p>
	<p>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 o acesso ao mesmo ser solicitado pela entidade pública junto da qual pretendem realizar um contacto.</p>	
<p><b>Artigo 8.º</b> <b>Audiências e consultas públicas</b></p> <p>1- As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do registo utilizado por cada entidade antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas.</p>	<p><b>Artigo 8.º</b> <b>Audiências e consultas públicas</b></p> <p>1 – As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do registo utilizado por cada entidade antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas.</p>	<p><b>Artigo 9.º</b> <b>Audiências e consultas públicas</b></p> <p>1- As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar <b>do Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies</b> antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas.</p>
<p>2- O disposto no número anterior não se aplica às audiências e diligências procedimentais previstas no Código do Procedimento Administrativo em relação a procedimentos em que as entidades sejam interessadas ou contrainteressadas</p>	<p>2 – O disposto no número anterior não se aplica às audiências e diligências procedimentais previstas no Código do Procedimento Administrativo, <b>no Código dos Contratos Públicos e demais legislação administrativa</b> em relação a procedimentos em que as entidades sejam interessadas ou contrainteressadas</p>	<p>2- O disposto no número anterior não se aplica às audiências e diligências procedimentais previstas no Código do Procedimento Administrativo em relação a procedimentos em que as entidades sejam interessadas ou contrainteressadas, <b>bem como às audições e participações legalmente previstas no âmbito de processos legislativos e de processos de tomada de decisão das entidades públicas .</b></p>



# NOTA TÉCNICA

<p>3- Cada entidade pública disponibiliza, no respetivo sítio na Internet, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.</p>	<p>3 – Cada entidade pública disponibiliza, no respetivo sítio na Internet, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.</p>	<p>3- Cada entidade pública disponibiliza, no respetivo sítio na Internet, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.</p>
<p>4- As entidades públicas abrangidas pela presente lei divulgam através da respetiva página eletrónica, com periodicidade pelo menos trimestral, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, nos termos a definir em ato próprio de cada entidade, devendo indicar pelo menos a data e objeto das mesmas, nomeadamente a matéria e a entidade cujo interesse representam, nos casos em que a representação seja assegurada por terceiros.</p>	<p>4 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei divulgam através da respetiva página eletrónica, com periodicidade pelo menos trimestral, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, nos termos a definir em ato próprio de cada entidade, devendo indicar pelo menos a data e objeto das mesmas, nomeadamente a matéria e a entidade cujo interesse representam, nos casos em que a representação seja assegurada por terceiros</p>	
<p>5- 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</p>	<p>5 – 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.</p>	<p>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.</p>
<p>6- Com vista a salvaguardar a reserva devida aos casos sensíveis, a proteção de pessoas singulares e seus dados ou a aplicação de regimes de sigilo ou confidencialidade ao abrigo da lei, a divulgação dos contactos e audiências pode ficar reservada até à conclusão do procedimento ou enquanto durar o dever de sigilo ou de confidencialidade.</p>	<p>6 – Com vista a salvaguardar a reserva devida aos casos sensíveis, a proteção de pessoas singulares e seus dados <b>pessoais</b> ou a aplicação de regimes de sigilo ou confidencialidade previstos na lei, a divulgação dos contactos e audiências pode ficar reservada:</p> <p>a) Até à conclusão do procedimento; ou,</p>	

	b) Enquanto durar o dever de sigilo ou de confidencialidade <b>aplicável ao caso.</b>	
	<p align="center"><b>Artigo 9.º</b></p> <p align="center"><b>Mecanismo de pegada legislativa</b></p> <p>1 – Todas as consultas ou interações no quadro da representação de interesses que tenham por destinatário órgão com competência legislativa ou dotado de direito de iniciativa legislativa e que tenham ocorrido na fase preparatória são identificadas obrigatoriamente no final do procedimento legislativo, em formulário a aprovar pela entidade respetiva, que define igualmente a forma da sua publicitação no seu sítio da internet.</p>	<p align="center"><b>Artigo 10.º</b></p> <p align="center"><b>Mecanismo de pegada legislativa</b></p> <p>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.</p>
		<p>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.</p>
	<p>2 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de mecanismos <b>específicos</b> de pegada legislativa que assegurem o registo de todas as interações ou consultas, sob</p>	<p>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,</p>

	<p>qualquer forma, realizadas na fase preparatória das políticas públicas e de atos legislativos e regulamentares, e que assegurem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo.</p>	<p>realizadas na fase preparatória das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, <b>de atos administrativos, de contratos públicos ou de outros processos decisórios</b>, e que assegurem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artigo 9.º</b> <b>Violação de deveres</b></p> <p>1- Sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados na presente lei pode determinar, após procedimento instrutório com garantias de defesa, a aplicação de uma ou várias das seguintes sanções:</p> <p>a) A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo;</p> <p>b) A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artigo 10.º</b> <b>Violação de deveres</b></p> <p>1 – Sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados na presente lei pode determinar, após procedimento instrutório com garantias de defesa <b>conduzido pela entidade pública responsável pelo registo respetivo</b>, a aplicação de uma ou várias das seguintes sanções:</p> <p>a) A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo;</p> <p>b) A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artigo 11.º</b> <b>Violação de deveres</b></p> <p>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:</p> <p>a) A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo;</p> <p>b) A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação;</p> <p>c) A proibição de candidatura a subsídios ou apoios financeiros concedidos por entidades públicas nacionais, pelo período de um a três anos;</p> <p>d) O impedimento de ser candidato ou concorrente em procedimentos de contratação pública, pelo período de um a três anos.</p>

<p>2- As decisões previstas no número anterior são publicadas no portal de cada registo a que digam respeito.</p>	<p>2 – As decisões previstas no número anterior são publicadas no portal de cada registo a que digam respeito.</p>	<p>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.</p>
<p>3- O disposto na alínea a) do n.º 1 não se aplica às entidades de inscrição automática e oficiosa.</p>	<p>3 – O disposto na alínea a) do n.º 1 não se aplica às entidades de inscrição automática e oficiosa.</p>	<p>3- O disposto na alínea a) do número 1 não se aplica às entidades de inscrição automática e oficiosa.</p>
	<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p><b>Artigo 10.º</b> <b>Incompatibilidades e impedimentos</b> 1- Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde o fim do seu mandato.</p>	<p><b>Artigo 11.º</b> <b>Incompatibilidades e impedimentos</b> 1 – Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde <b>o final do exercício de funções.</b></p>	<p><b>Artigo 6.º</b> <b>Incompatibilidades e impedimentos</b> 1- Os titulares de cargos políticos, altos cargos públicos <b>ou cargos equiparados</b> não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto de órgão de pessoa coletiva ou de ministério de que tenha sido titular, durante um período de <b>quatro anos</b> contados desde o final do exercício de funções.</p>
<p>2- Para efeitos da presente lei, a atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros é incompatível com:</p>	<p>2 – Para efeitos da presente lei, a atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros é incompatível com:</p>	<p>2- Para efeitos da presente lei, a atividade de representação de interesses ou lobbies, a qualquer título, é incompatível com:</p>

<p>a) O exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público;</p> <p>b) O exercício da advocacia;</p> <p>c) O exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora.</p>	<p>a) O exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público;</p> <p>b) O exercício da advocacia e <b>solicitadoria</b>;</p> <p>c) O exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora;</p> <p><b>d) O exercício de funções nos gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos.</b></p>	<p>a) A titularidade de cargo político, alto cargo público ou cargos equiparados;</p> <p>c) 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.</p> <p>b) O exercício de funções nos gabinetes dos titulares de cargos políticos;</p>
<p>3- As entidades que se dediquem 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</p>	<p>3 – As entidades que se dediquem 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.</p>	
<p align="center"><b>Artigo 11.º</b></p> <p align="center"><b>Registo de Transparência da Representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI)</b></p> <p>1- É criado o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), com carácter público e gratuito, que funciona junto da Assembleia da República, para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei.</p>	<p align="center"><b>Artigo 12.º</b></p> <p align="center"><b>Registo de Transparência da Representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI)</b></p> <p>1 – É criado o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), com carácter público e gratuito, que funciona junto da Assembleia da República, para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei.</p>	



# NOTA TÉCNICA

<p>2 – As entidades que pretendam exercer a atividade de representação legítima de interesses junto da Assembleia da República, por si ou em representação de terceiros, devem obrigatoriamente inscrever-se no RTRI, através do respetivo portal na Internet.</p>	<p>2 – As entidades que pretendam exercer a atividade de representação legítima de interesses junto da Assembleia da República, por si ou em representação de terceiros, devem obrigatoriamente inscrever-se no RTRI, através do respetivo portal na Internet.</p>	
<p>3- Os representantes de interesses legítimos agrupam-se no RTRI nas seguintes categorias:</p> <p>a) Os parceiros sociais privados e as entidades privadas representadas no Conselho Económico e Social e as entidades privadas de audição constitucional ou legalmente obrigatória;</p> <p>b) Representantes de interesses de terceiros: incluem-se nesta categoria todas as pessoas individuais e coletivas que atuem como representantes de interesses legítimos de terceiros;</p> <p>c) Representantes de interesses empresariais: incluem-se nesta categoria pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam em nome próprio a representação dos seus interesses legítimos;</p> <p>d) Representantes institucionais de interesses coletivos: incluem-se nesta</p>	<p>3 – As entidades representantes de interesses legítimos agrupam-se no RTRI nas seguintes categorias:</p> <p>a) Os parceiros sociais privados e as entidades privadas representadas no Conselho Económico e Social e as entidades privadas de audição constitucional ou legalmente obrigatória, <b>que são automaticamente inscritos</b>;</p> <p>b) Representantes de interesses de terceiros: incluem-se nesta categoria todas as pessoas individuais e coletivas que atuem profissionalmente como representantes de interesses legítimos de terceiros;</p> <p>c) Representantes de interesses empresariais: incluem-se nesta categoria pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam em nome próprio a representação dos seus interesses legítimos;</p> <p>d) Representantes institucionais de interesses coletivos: incluem-se nesta</p>	<p>Artigo 4.º</p> <p>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:</p> <p>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;</p> <p>b) Representantes de interesses de terceiros, onde se incluem todas as pessoas individuais e coletivas que actuem como representantes de interesses de terceiros;</p> <p>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;</p> <p>d) Representantes institucionais de interesses coletivos, onde se incluem as</p>

<p>categoria as entidades representativas de interesses legítimos de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos;</p> <p>e) Outros Representantes: incluem-se nesta categoria todos aqueles, que não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses legítimos nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.</p>	<p>categoria as entidades representativas de interesses legítimos de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos;</p> <p>e) Outros Representantes: incluem-se nesta categoria todos aqueles, que não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses legítimos nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.</p>	<p>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 lhe estão atribuídos;</p> <p>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.</p>
<p>4- São automática e oficiosamente inscritas no RTRI as entidades referidas na alínea a) do número anterior.</p>	<p>4 – São automática e oficiosamente inscritas no RTRI as entidades referidas na alínea a) do número anterior.</p>	
<p>5- Sem prejuízo da adoção de registos próprios para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei, as demais entidades públicas podem aceitar como válida a inscrição no RTRI das entidades que pretendam exercer a atividade de representação de interesses junto de si.</p>	<p>5 – Sem prejuízo da adoção de registos próprios para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei, as demais entidades públicas podem aceitar como válida a inscrição no RTRI das entidades que pretendam exercer a atividade de representação de interesses junto de si.</p>	
<p>6- A Assembleia da República disponibiliza, no respetivo sítio na Internet, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.</p>	<p>6 – A Assembleia da República disponibiliza, no respetivo sítio na Internet, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.</p>	
<p>7- A Assembleia da República, as Comissões Parlamentares e os Grupos Parlamentares divulgam, no mês subsequente,</p>	<p>7 – A Assembleia da República e seus órgãos internos, as Comissões Parlamentares e os Grupos Parlamentares divulgam, no mês</p>	



# NOTA TÉCNICA



as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do RTRI através da respetiva página eletrónica, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 8.º	subsequente, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do RTRI através da respetiva página eletrónica, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 8.º.	
<b>Artigo 12.º</b> <b>Códigos de Conduta</b> As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem 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 interesses legítimos.	<b>Artigo 13.º</b> <b>Códigos de Conduta</b> As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem 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 interesses legítimos.	<b>Artigo 12.º</b> <b>Códigos de Conduta</b> 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.
<b>Artigo 13.º</b> <b>Divulgação e avaliação do sistema de transparência</b> 1- As entidades públicas abrangidas pela presente lei promovem a divulgação das medidas dela constantes junto da administração pública, dos representantes de interesses legítimos e da sociedade civil.	<b>Artigo 14.º</b> <b>Divulgação e avaliação do sistema de transparência</b> 1 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei promovem a divulgação das medidas dela constantes junto da administração pública, dos representantes de interesses legítimos e da sociedade civil.	<b>Artigo 13.º</b> <b>Divulgação e avaliação do sistema de transparência</b> 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- As entidades públicas abrangidas pela presente lei publicam anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, e as dificuldades	2 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei publicam anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, e as dificuldades	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

Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH) e 252/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

<p>encontradas na sua aplicação e na dos códigos de conduta.</p>	<p>encontradas na sua aplicação e na dos códigos de conduta.</p>	<p>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.</p>
	<p>3 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem ainda proceder a consultas regulares com os representantes de interesses legítimos, 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</p>	<p>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.</p>
<p>3- As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem ainda proceder a consultas regulares com os representantes de interesses legítimos, 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</p>	<p>4 – Decorridos cinco anos sobre a entrada em vigor da presente lei e atendendo ao conteúdo dos relatórios referidos no n.º 2, a Assembleia da República promove a elaboração de um relatório de avaliação do impacto sucessivo da presente lei.</p>	<p>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.</p>
<p><b>Artigo 14.º</b> <b>Registo de transparência próprio</b> 1- As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem criar registos próprios ou</p>	<p><b>Artigo 15.º</b> <b>Registo de transparência próprio</b> 1 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem criar registos próprios ou</p>	



# NOTA TÉCNICA



partilhados, nomeadamente no âmbito da administração autárquica.	partilhados, nomeadamente no âmbito da administração autárquica.	
2- Na ausência de registo de transparência próprio ou partilhado, as entidades públicas recorrem obrigatoriamente ao RTRI	2 – Na ausência de registo de transparência próprio ou partilhado, as entidades públicas recorrem obrigatoriamente ao RTRI.	
	<p align="center"><b>Artigo 16.º</b> <b>Aplicação nas Regiões Autónomas</b></p> <p>O disposto na presente lei em matéria de <b>obrigatoriedade de registo</b> 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.</p>	<p align="center"><b>Artigo 17.º</b> <b>Aplicação nas Regiões Autónomas</b></p> <p>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.</p>
<p align="center"><b>Artigo 15.º</b> <b>Entrada em vigor</b></p> <p>A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2020</p>	<p align="center"><b>Artigo 17.º</b> <b>Entrada em vigor</b></p> <p>A presente lei entra em vigor 180 dias após a sua publicação</p>	<p align="center"><b>Artigo 19.º</b> <b>Entrada em vigor</b></p> <p>A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2023.</p>
<b>Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro</b>		<p align="center"><b>Artigo 14.º</b> <b>Alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro</b></p> <p>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:</p>
<p align="center"><b>Artigo 8.º</b> <b>Competências</b></p> <p>1 - No âmbito das suas atribuições, compete à Entidade, nomeadamente:</p> <p>a) Proceder à análise e fiscalização da declaração única;</p> <p>b) Solicitar a clarificação do conteúdo das</p>		<p align="center"><b>«Artigo 8.º</b> <b>[...]</b></p> <p>1 - [...];</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p>

**Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH) e 252/XV/1.ª (PAN)**

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

<p>declarações aos declarantes, no caso de dúvidas sugeridas pelo texto;</p> <p>c) Decidir sobre a regularidade formal das declarações e da observância do prazo de entrega;</p> <p>d) Organizar a declaração única;</p> <p>e) Participar ao Ministério Público as infrações não supridas ao abrigo do disposto no regime jurídico das declarações de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;</p> <p>f) Participar ao Ministério Público as suspeitas da prática de infrações penais que resultem da análise da declaração única;</p> <p>g) Comunicar as infrações que considere relevantes para efeitos da aplicação de sanções prevista na lei, ouvidos os interessados, às entidades que, nos termos dos respetivos estatutos, sejam responsáveis pela aplicação de sanções aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, ou ao Ministério Público, sempre que aplicável, para efeitos de promoção junto das entidades judiciais;</p> <p>h) Garantir, nos termos da lei, o acesso público à declaração única;</p> <p>i) Apreciar e decidir sobre os pedidos de oposição à divulgação de elementos da declaração única.</p>		<p>c) [...];</p> <p>d) [...];</p> <p>e) [...];</p> <p>f) [...];</p> <p>g) [...];</p> <p>h) [...];</p> <p>i) [...];</p> <p>j) Organizar e gerir o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de <i>Lobbies</i>,</p>
--	--	---

<p>2 - Sem prejuízo das competências próprias do Ministério Público, as comunicações que lhe são devidas, constantes do presente artigo, são dirigidas ao procurador-geral-adjunto coordenador da atividade do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional.</p>		<p>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 - [...].»</p> <p>3.- 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</p>
<p><b>Lei n.º 28/82, de 15 de novembro</b></p>		<p><b>Artigo 15.º</b> <b>Alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro</b> É alterado o artigo 11.º-A da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que passa a ter a seguinte redação:</p>
<p><b>Artigo 11.º-A</b> <b>Competência relativa a titulares de cargos públicos</b> Compete ao Tribunal Constitucional:</p>		<p><b>«Artigo 11.º-A</b> <b>[...]</b></p> <p>[...]: a) [...];</p>

<p>a) Designar os membros da Entidade para a Transparência, nos termos do respetivo Estatuto;</p> <p>b) Aplicar as sanções previstas na presente lei em relação aos titulares e antigos titulares de cargos políticos nela identificados, por violação do regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;</p> <p>c) Decidir os recursos de decisões da Entidade para a Transparência previstos na presente lei em matéria de acesso e publicidade às declarações únicas de rendimento, património e interesses.</p>		<p>b) [...];</p> <p>c) [...];</p> <p>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.»</p>
<p><b>Lei n.º 7/93, de 1 de março</b></p>		<p><b>Artigo 16.º</b>  <b>Alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março</b>          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:</p>
<p><b>Artigo 28.º</b>  <b>Antigos Deputados</b>          1 - Os antigos Deputados que tenham exercido mandato de Deputado durante, pelo menos, quatro anos têm direito a um cartão de identificação próprio.</p>		<p><b>«Artigo 28.º</b>  <b>[...]</b>          1 - [...].</p>



<p>2 - Os antigos Deputados a que se refere o número anterior têm direito de livre trânsito no edifício da Assembleia da República.</p> <p>3 - Os Deputados a que se refere o presente artigo, ou associação ou associações que entre si resolvam constituir, nos termos gerais, quando reconhecidas pelo Plenário da Assembleia da República como associações de interesse parlamentar, podem beneficiar dos direitos e regalias que vierem a ser fixados por despacho do Presidente da Assembleia da República, ouvidos a Conferência de Líderes e o conselho de administração.</p> <p>4 - Os Deputados que tenham exercido as funções de Presidente da Assembleia da República gozam de estatuto próprio, fixado nos termos da última parte do número anterior.</p>		<p>2 - [...].</p> <p>3 - [...].</p> <p>4 - [...].</p> <p>5- Ressalva-se do direito de livre trânsito previsto no número 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.»</p>
		<b>Artigo 18.º</b>



# NOTA TÉCNICA

		<p style="text-align: center;"><b>Norma transitória</b></p> <p>1.- Incumbe ao Governo inscrever na proposta de Orçamento do Estado para 2023, 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	--	---



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA

Ofício n.º 20 /XIV/1ª – CACDLG/2021

Data: 13-01-2021

NU: 669326

ASSUNTO: Parecer sobre os Projeto de Lei n.ºs 30/XIV/1.ª (CDS-PP), 73/XIV/1.ª  
(PSD), 181/XIV/1.ª (PAN) e 253/XIV/1.ª (PS)

*Caro Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer conjunto relativo aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV/1.ª (CDS-PP) – “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)”, 73/XIV/1.ª (PSD) – “Regulamentação do lobbying” , 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)” e 253/XIV/1.ª (PS) – “Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do Deputado único representante do CH, na reunião de 13 de janeiro, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

*e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### PARECER

**PROJETO DE LEI N.º 30/XIV/1.ª (CDS-PP) – REGULAMENTA A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL DE INTERESSES (“LOBBYING”)**

**PROJETO DE LEI N.º 73/XIV/1.ª (Deputados do PSD) – REGULAMENTAÇÃO DO LOBBYING**

**PROJETO DE LEI N.º 181/XIV/1ª (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)**

**PROJETO DE LEI N.º 253/XIV (PS) – APROVA REGRAS DE TRANSPARÊNCIA APLICÁVEIS A ENTIDADES PRIVADAS QUE REALIZAM REPRESENTAÇÃO LEGÍTIMA DE INTERESSES JUNTO DE ENTIDADES PÚBLICAS E PROCEDE À CRIAÇÃO DE UM REGISTO DE TRANSPARÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES**

### PARTE I - CONSIDERANDOS

#### 1.1. Nota introdutória

Os Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 30/XIV – “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*Lobbying*)”, tendo esta iniciativa dado entrada a 31 de outubro de 2019 e sido admitida a 6 de novembro de 2019.

Por sua vez, quatro Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (Margarida Balseiro Lopes, Sofia Matos, Alexandre Poço e André Neves), apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 73/XIV – “Regulamentação do *Lobbying*”, que deu entrada a 13 de novembro de 2019 e foi admitida a 19 de novembro de 2019.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Os Deputados do Grupo Parlamentar do PAN - Pessoas-Animais-Natureza, apresentaram, por sua vez o Projeto de Lei n.º 181/XIV - “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)”. A proposta legislativa deu entrada a 20 de janeiro de 2020, tendo sido admitida a 27 de janeiro de 2020.

Finalmente, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou a 6 de março de 2020 o Projeto de Lei n.º 253/XIV - Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses, que foi admitido a 11 de março de 2020.

Todas as iniciativas, após serem anunciadas, baixaram na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou o Deputado signatário do presente relatório como relator dos pareceres relativos às quatro iniciativas que, tendo em conta a coincidência de âmbito, se elabora conjuntamente.

Todas as iniciativas deram entrada ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Verificando-se que as iniciativas reúnem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, do n.º 1 do artigo 120.º, do n.º 1 do artigo 123.º e do artigo 124.º, todos do RAR.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Atendendo à matéria objeto dos projetos legislativos, o Presidente da Assembleia da República promoveu, a 6, 19 e 27 de novembro de 2019 e a 12 de março de 2020, respetivamente, a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas, através de pedido de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Foi, igualmente, promovida a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), no dia 15 de novembro em relação ao projeto do CDS, no dia 20 de novembro em relação ao projeto dos Deputados do PSD, no dia 12 de fevereiro em relação ao projeto do PAN e no dia 12 de maio em relação ao projeto do Grupo Parlamentar do PS.

Foi ainda promovida a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados em relação ao projeto de lei do CDS, a 21 de novembro de 2019, do PAN, a 12 de fevereiro de 2020, e dos Deputados do PSD e do PS a 24 de junho de 2020, visto que também contém disposições cujo teor pode justificar uma pronúncia daquela entidade.

Os pareceres já recebidos podem ser consultados na íntegra na página do processo legislativo de cada iniciativa, disponíveis na página da internet da Assembleia da República<sup>1</sup>. Deles é feita uma breve análise *infra*, no presente parecer

<sup>1</sup> Disponíveis através das seguintes ligações:

- Projeto de Lei 30/XIV: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43993>
- Projeto de Lei 73/XIV: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44075>
- Projeto de Lei 181/XIV: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44356>
- Projeto de Lei 253/XIV: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44558>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### 1.2. Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

##### a) Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª (CDS-PP)

O projeto de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP preconiza a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses, conhecida por *lobbying*.

A nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República enuncia, em termos substantivos, os objetivos que presidem à presente iniciativa que, sob o desígnio da melhoria do quadro institucional nacional através de um *“poder público transparente, sujeito a escrutínio efetivo”* e em concretização dos princípios constitucionais da participação *“dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas”*, retoma, com alterações, a iniciativa legislativa apresentada na XIII Legislatura - o Projeto de Lei n.º 225/XIII – que veio a dar origem, juntamente com outras iniciativas, ao Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, devolvido sem promulgação à Assembleia da República.

Os autores salientam a necessidade de adoção *“de medidas eficazes de promoção de maior transparência e progressiva abertura na participação dos interessados nos processos decisórios estruturantes da administração direta do Estado ou de outros órgãos ou entidades públicas”*, que constitui também a motivação da iniciativa em análise, a qual, como defendem, recupera as soluções normativas anteriores, muito embora com as alterações necessárias a dar resposta às objeções que fundamentaram a não promulgação do Decreto pelo Presidente da República.

A presente iniciativa é composta por em 15 artigos, com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2020, visando a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses, nos termos assim resumidos na nota técnica:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- 1) *O estabelecimento de regras de transparência na interação de entidades públicas e privadas, através da regulação da atividade de representação de interesses junto de entidades públicas, e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República (RTRI), cujo conteúdo identificam;*
- 2) *A definição de “atividades de representação legítima de interesses”, incluindo a sua definição negativa (artigo 2.º);*
- 3) *O âmbito objetivo de aplicação da lei a aprovar, incluindo no elenco das entidades públicas junto das quais pode ser exercida a atividade de representação a Presidência da República, para além dos Representantes da República nas Regiões Autónomas (em resposta a um dos fundamentos para a não promulgação);*
- 4) *A obrigatoriedade de criação de um registo público, cujo conteúdo obrigatório identifica, com faculdade de utilização do RTRI em alternativa, dispondo ainda sobre os direitos e deveres das entidades registadas, bem como sobre as incompatibilidades e impedimentos de quem exerça atividade de representação;*
- 5) *A necessidade de adoção, por parte das entidades públicas que integram o âmbito de aplicação da Lei, de códigos de conduta “para densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos”;*
- 6) *Uma cláusula final de divulgação e avaliação do sistema a criar.*

Pode ainda dar-se nota de que a iniciativa traduz uma solução em tudo idêntica ao conteúdo do supracitado Decreto n.º 311/XIII da Assembleia da República, com a inclusão das matérias suscitadas na mensagem do Senhor Presidente da República e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

cujo aditamento não logrou ser aprovado no final da XIII Legislatura, determinando o término do processo legislativo então em curso.

#### **b) Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.ª (Deputados do PSD)**

O presente Projeto de Lei, da iniciativa de quatro Deputados do PSD, preconiza a regulamentação da atividade de representação legítima de interesses, conhecida por *lobbying*, defendendo os proponentes como prioridade da Juventude Social Democrata e dos Partidos Políticos *“o aumento da transparência do quadro que leva a decisão política”*, em concretização dos princípios constitucionais da *“participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas”*,

Como consta da nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República, invocam os proponentes que a participação na vida pública, suscetível de *“trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório”*, deve *“ocorrer num contexto jurídico transparente, definido e seguro”*. De acordo com os proponentes este enquadramento traduz-se num aumento da *“qualidade e eficácia das decisões produzidas”* e assegura equivalência de oportunidades e igualdade de circunstâncias no conhecimento e ponderação de todos os interesses, em benefício do reforço da legitimidade democrática e do aumento da confiança dos cidadãos nos decisores.

Os subscritores do projeto em análise evocam, igualmente, a sucessão de regimes jurídicos mais ou menos recentes que *“incentivam práticas pautadas pela transparência”*, bem como as recomendações das *“principais organizações e instituições internacionais”* no sentido de serem estabelecidos sistemas regulatórios para que *“as atividades de representação de tais interesses não ponham em causa princípios democráticos e de boa governança”*. Em concreto, segundo a respetiva exposição de motivos, a iniciativa sob avaliação perfilha a adoção do modelo de regulação da União



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Europeia – em vigor no Parlamento Europeu e na Comissão Europeia – associado a um Código de Conduta.

A proposta legislativa compõe-se de 15 artigos, com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2020, propondo-se a regulamentação da atividade de representação de interesses legítimos junto das entidades públicas, nos termos sucintos presentes na nota técnica e que correspondem aos que já foram descritos a propósito do Projeto de Lei n.º 30/XIV, de autoria dos Deputados do CDS-PP.

Salienta-se, ainda, conforme referido na nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República que, segundo os proponentes, a regulação preconizada constitui *«apenas um primeiro passo no sentido de uma regulação futuramente mais exigente e com sanções associadas»* com vista a garantir *«gradualmente um nível máximo de transparência nas relações entre cidadãos, empresas e decisores»*.

À semelhança do referido a propósito do projeto do CDS-PP, também a presente iniciativa de alguns Deputados do PSD corresponde, na prática, ao teor do texto consensualizado maioritariamente e vertido na legislatura anterior no Decreto n.º 311/XIII da Assembleia da República, com a inclusão das matérias apontadas como necessárias pelo Senhor Presidente da República na sua mensagem de comunicação de veto.

#### **c) Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.ª (PAN)**

Os Deputados proponentes visam, com a iniciativa apresentada três distintos, ainda que relacionados entre si tal como elencados na Nota Técnica:

- Estabelecer 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*;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Proceder à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies* a funcionar junto da Entidade para a Transparência;
- Instituir o Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República.

Com esta proposta, pretendem os signatários dar resposta um conjunto de desafios que se colocam ao regime democrático português, que na visão destes só serão debelados com uma estratégia integrada que contemple medidas tendentes *«a garantir uma maior transparência do sistema político», «maior envolvimento dos cidadãos na vida pública», o «combate eficaz dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências» e «mecanismos que assegurem uma maior imparcialidade e um total compromisso com o interesse público no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos».*

O modelo de regulação proposto é *«similar ao existente no quadro do Parlamento Europeu e da União Europeia»*, tendo como traves mestras 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»*, sendo que, sublinham os proponentes, o modelo constante do projeto de lei em apreço assenta em seis diferenças relativamente ao que constava do Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, o qual foi devolvido sem promulgação a este órgão de soberania, e que será abordado em mais detalhe adiante:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Que o Registo de Transparência 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»;*
- *«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»*
- *«A consagração de mecanismos de sanção para a ausência de registo por parte dos lobistas e para eventuais violações desta futura lei»;*
- O regime sancionatório previsto, ou seja, o facto de os lobistas ficarem impedidos, pelo período de três anos, de se candidatarem a subsídios ou apoios financeiros públicos;
- A previsão de um Mecanismo de Pegada Legislativa na Assembleia da República, que consiste na publicitação de todas as consultas ou interações com este órgão de soberania, de pessoas singulares ou coletivas, ocorridas na fase preparatória do processo legislativo associado a projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República;
- A elaboração e publicitação de um relatório anual sobre o Registo de Transparência de Representação de Interesses e Lobbies;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- A alteração do Estatuto dos Deputados, no sentido de «*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*».

Em termos concretos, o projeto de diploma, para além da alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à Lei n.º 7/93, de 1 de março, prevê:

- A definição de atividades de representação de grupos de interesses ou lobbies;
- O elenco das entidades públicas abrangidas;
- A obrigação de inscrição no Registo de Transparência da Representação de Interesses e Lobbies e os factos que são objeto de registo;
- O regime de incompatibilidades e impedimentos para o desempenho da atividade regulada no projeto de lei;
- Os direitos e deveres das entidades registadas;
- A criação do Mecanismo de Pegada Legislativa, o qual se consubstancia no registo de todas as consultas ou interações, ocorridas no decurso do processo legislativo, entre pessoas singulares ou coletivas e a Assembleia da República, o Governo e os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;
- O regime sancionatório;
- A avaliação do sistema de transparência.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### d) Projeto de Lei n.º 253/XIV/1.ª (PS)

O Projeto de Lei do Grupo Parlamentar do Partido Socialista refere que pretende manter o essencial das iniciativas apresentadas na Legislatura anterior, construindo um modelo em linha com as soluções das instituições europeias, mas não deixando de atender às especificidades da realidade portuguesa, na qual estão institucionalizados mecanismos de concertação social e de participação de entidades privadas na construção de políticas públicas, algumas delas constitucionalmente obrigatórias

O regime apresentado assenta no princípio de que as entidades que pretendem desenvolver atividades de representação de interesses devem constar do registo utilizado por cada entidade antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas. As entidades públicas devem criar um registo de transparência ou, alternativamente, utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) criado e gerido pela Assembleia da República (no qual são automática e oficiosamente inscritas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação)

O Projeto de Lei estabelece o quadro de direitos e deveres de correntes da inscrição no registo, com vista a aprofundar a transparência e as boas práticas no contacto com as instituições públicas junto das quais se pretende assegurar a representação dos interesses que legitimamente prosseguem, destacando-se:

- O cumprimento das obrigações declarativas previstas na presente lei, aceitando o carácter público dos elementos constantes das suas declarações;
- A obrigatoriedade de identificação perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, de forma a que seja clara e inequívoca a natureza do contacto estabelecido;
- O respeito pelas regras próprias de circulação nos edifícios públicos aos quais se dirijam, nomeadamente para efeitos de registo de entrada e saída;



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

- Uma obrigação de abstenção de obtenção de informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso;
- Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas a informação e documentos transmitidos no quadro da atividade de representação de interesses e assegurar que a informação e documentos entregues não contêm elementos incompletos ou inexatos, com a intenção de manipular ou induzir em erro os decisores públicos.

Adicionalmente, estabelecem-se igualmente medidas destinadas a assegurar a integridade do sistema e dos vários intervenientes no processo:

- Determinando-se que os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foram titulares durante um período de três anos contados desde o fim do seu mandato;
- Determinando a incompatibilidade da atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros com o exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público, o exercício da advocacia e o exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora;
- Em relação às entidades que se dediquem à mediação na representação de interesses, determinando uma obrigação de 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.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A exposição de motivos sublinha ainda que foram atendidas as observações da mensagem do Presidente da República aquando da devolução sem promulgação do Decreto n.º 311/XIII, na definição do âmbito de aplicação da lei e do alcance do que deve ser objeto de registo sobre cada entidade que pretenda desenvolver atividade de representação de interesses

#### **1.3. Enquadramento constitucional e legal**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a reforçar a transparência das instituições públicas e a forma de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, bem como a adotar medidas de prevenção de fenómenos de corrupção.

#### Antecedentes até à XII Legislatura

Um primeiro conjunto de intervenções integradas traduziu-se na aprovação, na VI Legislatura, da Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da Proposta de Resolução n.º 48/X, apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio aprovar a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro. Na mesma data



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

foi também publicado o Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro, que ratificou a Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações. Nos termos do seu artigo 1.º, a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Na XI Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu Relatório Final em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em ata as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual, foi aprovada a Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto, que Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

#### Trabalhos parlamentares na XIII Legislatura

Já na XIII Legislatura foi aprovada a Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril, que constituiu a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas (CERTEFP), a qual teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar a aprovação dos seguintes diplomas:

- Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- 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 que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Provenientes destes trabalhos da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING");
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses;
- Projeto de Lei n.º 735/XIV (PS) - Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses;
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - Regulamentação do *Lobbying*.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Todas estas iniciativas foram objeto de um texto de substituição apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que *“aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República”*, que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, que *Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República* - foi subsequentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de veto político pelo Presidente da República, com os seguintes fundamentos, assim sintetizados nas notas técnicas:

- *Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;*
- *Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;*
- *Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma proposta de alteração aos artigos 3.º e 5.º, procurando introduzir as matérias referidas no texto da mensagem do Presidente da República como estando em falta, propostas essas que, submetidas a votação na especialidade após a sessão plenária de reapreciação do veto, foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

#### XIV Legislatura

Mais recentemente, já no decurso da presente Legislatura, o XXII Governo Constitucional colocou em consulta pública o documento de suporte à Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (2020-2024) em que, para além de sublinhar que se encontra pendente na Assembleia da República o tratamento das matérias relativas ao *lobby*, sustenta a necessidade do *“estabelecimento da obrigatoriedade de registo de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção, com a consagração de um princípio de “pegada legislativa”, sublinhando que se trata de “uma medida de reforço da transparência que deve ser implementada”*.

Encontra-se pendente a Petição n.º 13/XIV, que defende a adoção de uma Estratégia Nacional contra Corrupção, relativamente à qual foi apresentado um Projeto de Resolução de autoria do PAN

#### **1.4. Pareceres recebidos de entidade externas**

No momento de elaboração do presente parecer deram já entrada nos serviços da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias vários pareceres solicitados no quadro dos trabalhos preparatórios da presente iniciativa legislativa, e a quem cumpre dedicar alguma análise:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### ***Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA)***

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores emitiu parecer favorável por maioria, através da Subcomissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho, aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV (CDS-PP) e 73/XIV (Deputados do PSD), com pronúncia favorável do Grupo Parlamentar do PS, abstenção do Grupo Parlamentar do PSD, pronúncia desfavorável do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda e sem que tenha havido pronúncia do Grupo Parlamentar do CDS-PP, da Representação Parlamentar do PCP, da Representação Parlamentar do PPM e da Deputada Independente.

A ALRAA emitiu ainda parecer desfavorável ao Projeto de Lei n.º 181/XIV (PAN), com abstenção dos Grupos Parlamentares do PS e do PSD, parecer desfavorável do Grupo Parlamentar do BE e ausência de pronúncia da Deputada independente. Foi promovida a consulta às representações parlamentares do PCP e do PPM e ao Grupo Parlamentar do CDS-PP, que não se pronunciaram.

Até ao momento não foi remetido parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 253/XIV (PS).

#### ***Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM)***

A ALRAM emitiu parecer favorável, por maioria, através da 1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude, aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV (CDS-PP), 73/XIV (Deputados do PSD) e 181/XIV (PAN), com votos favoráveis do PSD, PS e CDS e abstenção da CDU. A mesma Comissão emitiu parecer favorável por unanimidade em relação ao Projeto de Lei n.º 253/XIV (PS).

Sublinhou a Assembleia Legislativa, contudo, nos seus pareceres, que no seu entendimento a sua aplicação na Região dependeria da iniciativa dos órgãos de governo próprio, invocando genericamente o Estatuto Político-Administrativo e o Regimento da Assembleia Legislativa, e propondo uma correspondente alteração ao artigo 3.º dos



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

quatro projetos, que definem os âmbitos de aplicação respetivos. Ademais, deu a Assembleia Legislativa ainda nota de algumas dúvidas (não concretizadas no parecer) quanto à conformidade do n.º 1 do artigo 5.º dos quatro projetos com o disposto no Regulamento Geral de Proteção de Dados.

#### **Governo Regional da Madeira**

O Governo Regional da Madeira emitiu parecer sobre os Projetos de Lei n.º 30/XIV (CDS) e n.º 253/XIV (PS), no sentido de ser acautelada a necessidade de aprovação de diploma próprio a emanar dos órgãos da Região de forma a acautelar a garantia constitucional da autonomia regional, sublinhando que se afiguraria *“fundamental que, atendendo à realidade material e orgânica próprias da administração regional e em respeito pelo princípio constitucional da autonomia legislativa das Regiões Autónomas, vertido no artigo 228.º da Constituição da República Portuguesa, o presente projeto contenha um normativo que determine de forma, expressa e inequívoca, que a sua aplicação à Região Autónoma da Madeira. Depende de diploma próprio a emanar pelos competentes órgãos de governo próprio da Região”*

Adicionalmente, o parecer dá ainda nota de que não será suficientemente densa a previsão da possibilidade de adoção de registos próprios e partilhados por outras entidades abrangidas pelo projeto de lei, designadamente pelas regiões autónomas.

Até ao momento não foi remetido parecer relativo aos Projetos de Lei n.ºs 73/XIV (Deputados do PSD) e n.º 181/XIV (PAN).

#### **Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)**

A ANMP emitiu parecer relativamente aos Projetos de Lei n.º 30/XIV (CDS-PP), n.º 73/XIV (Deputados do PSD), n.º 181/XIV (PAN) n.º 253/XIV (PS), no sentido de deverem



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ser excluídos do âmbito de aplicação dos projetos a Associação Nacional de Municípios Portugueses e as restantes associações de municípios de direito privado, reiterando o entendimento que já transmitira nos trabalhos da Legislatura anterior. Sustenta a ANMP que *“as regras de representação legítima de interesses devem somente abranger as entidades que defendem interesses privados, por contraposição aos interesses públicos”*, entendendo que não deve ser a *“atividade de representação dos municípios ser confundida com uma representação profissional de interesses, certamente legítimos, mas que não têm o substrato público dos prosseguidos pela ANMP”*.

#### **Associação Nacional das Freguesias (ANAFRE)**

A ANAFRE emitiu parecer favorável relativamente aos Projetos de Lei n.º 73/XIV (Deputados do PSD), n.º 181/XIV (PAN) e 263/XIV (PS), concluindo o seguinte:

*“- A regulação desta atividade não é a solução para todos os males do sistema político, mas permite a clarificação do que é lícito e do que é ilícito; uma atenuação dos riscos de influência devida 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 de 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 de funções públicas;*

*- Em alternativa e complementaridade à tradicional solução de registo de lobistas, publicar as reuniões que acontecem com os membros do Governo, os*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*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."*

Num dos seus mais recentes pareceres, remetido a 30 de junho a propósito do Projeto de Lei dos Deputados do PSD, a ANAFRE sublinha mesmo que *"a abundância de participações e o tempo decorrido com sucessivos avanços e recuos não tenham exaurido o Parlamento da vontade de trazer uma vez mais, à colação, a discussão desta matéria em plenário."* No parecer remetido na mesma data sobre o Projeto de Lei do CDS, a ANAFRE deu também nota de que se afigura *"urgente que se abra conclusão num processo que se arrasta desde há longo tempo sem que o diploma conheça e atinja o seu desiderato final"*.

#### **Conselho Superior da Magistratura (CSM)**

O Conselho Superior da Magistratura emitiu parecer sobre os quatro projetos de lei no sentido de não ter o objeto das iniciativas legislativas por si analisadas conexão com as atribuições acometidas ao Conselho, nem implicações com *"o sistema judiciário nas suas diversas explicitações"*, pelo que nada tem a opor o sugerir aos mesmos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### ***Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF)***

O CSTAF emitiu parecer no sentido de não suscitarem as iniciativas legislativas em análise – os Projetos de Lei n.ºs 30/XIV (CDS), n.º 73/XIV (Deputados do PSD), n.º 181/XIV (PAN) e n.º 253/XIV (PS) – quaisquer comentários adicionais da sua parte.

#### ***Conselho Superior do Ministério Público (CSMP)***

O CSMP emitiu parecer no sentido de as quatro iniciativas legislativas não determinarem da sua perspetiva a necessidade ou pertinência de uma avaliação de natureza técnica do CSMP, assumindo a decisão de regulamentar a matéria natureza eminentemente política, não tomando qualquer posição valorativa ou questionando a oportunidade e pertinência dos projetos de lei.

#### ***Ordem dos Advogados***

Na sua avaliação dos quatro projetos de lei, naquelas que são as matérias tratadas identicamente por todas as iniciativas, a Ordem dos Advogados saúda a iniciativa e o passo dado na introdução de regulamentação sobre a matéria, e formula inúmeras observações de especialidade, das quais se destacam as seguintes:

- Clarificação ou densificação adicional de conceitos, designadamente quanto ao próprio conceito de representação legítima de interesses, quanto à utilidade de introdução de um tipo contratual para a representação de interesses, entre outros;
- Aprofundamento da matéria em torno do quadro sancionatório, que reputam de insuficiente para alcançar a robustez necessária à eficácia do novo regime (sublinhando, por exemplo, que nem acautela as situações de reincidência);



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- **Densificação de procedimentos de registo na base de dados e posteriormente das atividades a publicitar.**

De forma mais desenvolvida, a Ordem dos Advogados manifesta reservas à solução de incompatibilidade total entre a atividade de representação de interesses a título profissional com o exercício da profissão de advogado, entendendo tratar-se de uma solução excessiva. Como alternativa, a OA propõe a adoção de uma solução mais próxima da que vigora no quadro das instituições europeia, onde é dado específico tratamento ao aconselhamento jurídico, separando as águas quanto às diferentes naturezas de atos a praticar e atendendo ao contexto em que a intervenção do advogado pode ter lugar (apoio no processo legislativo, apoio no quadro de um litígio judicial, outras funções de consulta jurídica).

Finalmente, no que respeita ao Projeto de Lei do PAN, a Ordem dos Advogados pronuncia-se ainda sobre a adoção do mecanismo da pegada legislativa que é proposto por aquele Grupo Parlamentar, saudando a sua inclusão como relevante para reforço da transparência e melhor definição do processo de génese da *mens legislatoris* em relação a cada ato legislativo. Ainda a respeito do referido projeto, a Ordem dos Advogados deixa ainda uma nota quanto ao que identifica como podendo ser um excesso de solicitação de elementos a publicitar, perante as exigências que lhe parecem resultar do RGPD e da legislação nacional de proteção de dados.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### ***Comissão Nacional de Proteção de Dados***

A CNPD emitiu pareceres relativamente aos quatro projetos de lei onde dá nota de que apenas toma posição relativamente às matérias que preveem ou regulam o tratamento de dados pessoais, não se manifestando sobre outras matérias reguladas nos diplomas. Nesse sentido, sublinha quatro aspetos em que, no seu entendimento, os projetos poderiam correr o risco de contraditar aspetos do regime jurídico de proteção de dados em vigor, a saber:

- Revisitação do regime de divulgação pública de dados pessoais relativos a morada, telefone e correio eletrónico, de forma a acautelar princípios da proporcionalidade e minimização;
- Supressão da disposição que pressupõe a aceitação do carácter público dos dados a transmitir pelas entidades sujeitas a registo;
- Restrição do acesso à publicitação das sanções a entidades públicas;
- Desindexação dos motores de busca da informação pessoal contida no registo de transparência

#### ***Conselho Económico e Social***

O Conselho Económico e Social optou por remeter as observações e pareceres por si coligidos junto das entidades com assento naquele órgão, atenta a especificidade das questões que os vários setores representados colocam. Foi remetida resposta ao pedido de parecer formulado relativamente aos Projetos de Lei n.º 30/XIV (CDS), n.º 73/XIV (Deputados do PSD) e n.º 253/XIV (PS), não tendo sido remetida pronúncia quanto ao Projeto de Lei n.º 181/XIV (PAN). As considerações enviadas pelas várias entidades correspondem aos mesmos pontos, que sumariamente se enunciam de seguida:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- CCSP - Confederação de Comércio e Serviços de Portugal

A CCSP sugere várias precisões de redação, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- Forma de inscrição oficiosa dos parceiros sociais e sua identificação, com eventual criação de regime próprio para os membros da Comissão Permanente da Concertação Social;
- Clarificação sobre alcance do acesso a informação sobre consultas públicas;
- Clarificação de responsáveis pelos contactos;
- Introdução de regras mínimas sobre o registo de interesses que cada entidade puder vir a criar, de forma a assegurar alguma uniformidade

- CGTP - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical

A CGTP manifestou as suas reservas quanto à necessidade da regulamentação e quanto ao contributo que a mesma pode oferecer ao reforço da democracia e à transparência da vida pública, receando que a mesma poderá dar um acesso mais direto e desproporcionado a representantes de grandes interesses económicos.

Adicionalmente, coloca algumas questões e dúvidas sobre o alcance do âmbito de sujeição a uma futura regulamentação de outras entidades não referidas expressamente nos projetos e com respaldo constitucional (comissões de trabalhadores e associações de beneficiários do sistema da segurança social, por exemplo) e questiona se será constitucionalmente conforme a inscrição no registo (ainda que oficiosa e automática) como condição de realização do direito de audição de inúmeras entidades que dispõe dessa faculdade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- CIP – Confederação Empresarial de Portugal

A CIP saúda a iniciativa dando nota do seu enquadramento europeu, entre outros, e sugere várias precisões de redação, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- Clarificação do quadro em que estão isentas de inscrição as atividades dos parceiros sociais, com proposta alternativa de redação;
- Clarificação de quem está abrangido pela obrigação de reporte de rendimentos anuais do ano anterior decorrentes da atividade de representação de interesses;
- Possibilidade de introdução de uma obrigatoriedade de reserva do conteúdo das consultas e diligências até ao final do procedimento em que as mesmas tiveram lugar;
- Introdução de clarificações adicionais do quadro sancionatório aplicável.

- UGT - União Geral dos Trabalhadores

A UGT saúda a iniciativa como um passo importante no reforço da transparência, invocando a realidade de Direito da União Europeia e de Direito comparado, bem com a especial previsão que os diplomas tiveram no que diz respeito aos parceiros sociais. A UGT entende, todavia, que este quadro específico relativo às associações sindicais deveria ser ainda objeto de aprofundamento, para atender à sua realidade e para clarificar quais as disposições da lei que não lhe devem ser aplicáveis (nomeadamente as que respeitam à identificação de rendimentos de clientes), qual o universo das entidade oficiosamente inscritas e quais as consequências da omissão de registo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Associação Portuguesa de Bancos

A APB reconhece o alinhamento dos projetos com as práticas internacionais e europeia, mas suscita algumas questões em relação aos dispositivos dos diplomas que, em seu entender, se podem afastar desses regimes mais consolidados, em particular a obrigatoriedade de dar acesso e de lidar com todas as forças políticas em plano de igualdade, fornecendo os mesmos documentos que são remetidos no quadro de uma audição, gerando uma eventual assimetria de fornecimento de informação que essa opção representaria face ao regime das entidades públicas e sem previsão de mecanismos de ponderação *in casu*.

Adicionalmente, a APB formula diversas sugestões de redação para pontos específicos dos diplomas, em torno das seguintes matérias:

- Clarificação do que são contactos com entidades públicas, designadamente quando os mesmos podem resultar de convite do ente público;
- Clarificação de procedimentos relativos ao registo oficioso, em particular quanto ao fornecimento de informação para o registo inicial;
- Clarificação da aplicabilidade das obrigações de divulgação de rendimentos e de clientes, que pode ser equívoca perante entidades de natureza associativa representativa;
- Densificação das obrigações de registo para minorar discricionariedade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### 1.5. Pareceres emitido pela Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados

A Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados emitiu parecer em fevereiro de 2020, tendo concluído pela reunião de condições para agendamento e discussão dos Projetos de Lei do PAN, do CDS e de Deputados do PSD, tendo igualmente emitido parecer no mesmo sentido a respeito do Projeto de Lei do PS.

#### PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Ainda que a prática habitual do signatário seja a da emissão nesta sede da sua opinião sobre as iniciativas legislativas em análise, tendo em conta que o parecer incide, entre outros, sobre um Projeto de Lei do Grupo Parlamentar do Partido Socialista e do qual o signatário é subscritor, afigura-se preferível salvaguardar o equilíbrio e a isenção que se procurou verter no parecer, não emitindo tomada de posição sobre os Projetos de Lei cuja análise foi apensada num único relatório.

#### PARTE III - CONCLUSÕES

1. Os cinco Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª – “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*Lobbying*)”.
2. Esta iniciativa visa regulamentar a atividade de representação profissional de interesses, conhecida por *lobbying*, contribuindo para “o aumento da



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*transparência do quadro que leva a decisão política”, em concretização dos princípios constitucionais da “participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas”.*

3. Por sua vez, quatro Deputados do PSD apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.ª (Deputados do PSD) – “Regulamentação do *Lobbying*”.
4. Os Deputados do PAN, Pessoas-Animais-Natureza apresentaram o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (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)”.
5. Todas as iniciativas têm por objeto estabelecer as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses, procedendo ainda à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.
6. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projetos de Lei n.ºs 30/XIV/1.ª (CDS-PP) e 73/XIV/1.ª (Deputados do PSD) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se as três notas técnicas elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

Palácio de S. Bento, 13 de janeiro de 2020.

**O Deputado Relator**

**(Pedro Delgado Alves)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Marques Guedes)**

## **Projeto de Lei n.º 30/XIV (CDS-PP)**

**Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)**

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

### **Índice**

**I. Análise da iniciativa**

**II. Enquadramento parlamentar**

**III. Apreciação dos requisitos formais**

**IV. Análise de direito comparado**

**V. Consultas e contributos**

**VI. Avaliação prévia de impacto**

**VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB),  
Inês Cadete e Nélia Monte Cid (DAC)

**Data:** 20 de novembro de 2019

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Sob o desígnio da melhoria do quadro institucional nacional através de um “*poder público transparente, sujeito a escrutínio efetivo (...)*” e em concretização dos princípios constitucionais da participação “*dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas*”, o presente Projeto de Lei, da iniciativa das Deputadas e dos Deputados do CDS-PP, preconiza a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses, conhecida por *lobbying*.

O Projeto, segundo recordam, retoma, com alterações, iniciativa legislativa apresentada na XIII Legislatura - o [Projeto de Lei n.º 225/XIII](#) – que veio a dar origem, juntamente com outras iniciativas, ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), devolvido sem promulgação à Assembleia da República.

Invocam os proponentes que o impulso legiferante daquele processo legislativo, que residiu na necessidade de adoção “*de medidas eficazes de promoção de maior transparência e progressiva abertura na participação dos interessados nos processos decisórios estruturantes da administração direta do Estado ou de outros órgãos ou entidades públicas*”, constitui também a motivação da iniciativa *sub judice*, a qual, como defendem, recupera as soluções normativas anteriores, muito embora com as alterações necessárias a dar resposta às objeções que fundamentaram a não promulgação do Decreto.

Propõem, por isso, em 15 artigos, com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2020, a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses, nos seguintes termos:

- 1) o estabelecimento de regras de transparência na interação de entidades públicas e privadas, através da regulação da atividade de representação de interesses junto

de entidades públicas, e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República (RTRI), cujo conteúdo identificam;

- 2) a definição de “*atividades de representação legítima de interesses*”, incluindo a sua definição negativa (artigo 2.º);
- 3) o âmbito objetivo de aplicação da lei a aprovar, incluindo no elenco das entidades públicas junto das quais pode ser exercida a atividade de representação a Presidência da República, para além dos Representantes da República nas Regiões Autónomas (em resposta a um dos fundamentos para a não promulgação);
- 4) a obrigatoriedade de criação de um registo público, cujo conteúdo obrigatório identifica, com faculdade de utilização do RTRI em alternativa, dispondo ainda sobre os direitos e deveres das entidades registadas, bem como sobre as incompatibilidades e impedimentos de quem exerça atividade de representação;
- 5) a necessidade de adoção, por parte das entidades públicas que integram o âmbito de aplicação da Lei, de códigos de conduta “*para densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos*”;
- 6) uma cláusula final de divulgação e avaliação do sistema a criar.

- **Enquadramento jurídico nacional**

**Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio aprovar a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à

[Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*. Nos termos do seu artigo 1.º, a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>1</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>2</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual, foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>3</sup>, que *Recomenda*

---

<sup>1</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>2</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>3</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>4</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), a qual teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>5</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>6</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>7</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>8</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>9</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

---

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>6</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada.

Sobre esta matéria importa mencionar o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#), apresentado em 5 de outubro de 2014, da autoria da TIAC – [Transparência e Integridade, Associação Cívica](#), entidade que é a representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#).

De acordo com o respetivo preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Neste estudo, a definição de lóbi foi a de qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia».

Considerando que «empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação, que o lóbi não é regulado e a questão ainda nem sequer chegou ao debate público e que a construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência, o mencionado estudo apresenta as seguintes Recomendações:

1. O Parlamento deveria regular a indústria do lóbi em Portugal, reconhecendo a existência de sociedades de lóbi e incluindo na categoria de lobistas outras profissões e empresas, como agências de comunicação, profissionais de *corporate affairs*, associações empresariais, organizações da sociedade civil e advogados. Esta regulação incentivará a adoção de códigos de conduta, sejam voluntários ou obrigatórios.
2. Os lobistas deveriam instituir os seus próprios códigos de conduta e mecanismos de autorregulação.
3. Deveria ser aumentada a transparência da tomada de decisões, tornando públicas as agendas de todos os decisores políticos e públicos, em especial dos gabinetes ministeriais e quadros dirigentes da Administração Pública, à semelhança do praticado pelas comissões parlamentares. Um registo de transparência pormenorizado é desejável, mas não deve ser encarado como a solução única para o risco colocado pelas práticas de lóbi.
4. O Parlamento deveria tornar as regras sobre conflitos de interesse mais robustas, impondo exclusividade para deputados em funções, alargando-as aos membros dos gabinetes ministeriais e aumentando os períodos de quarentena pós-funções. As autoridades públicas, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Ética e o Ministério Público, deveriam aplicar a lei de forma mais eficaz.
5. O Parlamento deveria reforçar as competências e recursos da Comissão Parlamentar de Ética, atribuindo-lhe poderes de monitorização de incompatibilidades no exercício de funções públicas, situações de “porta giratória” entre a política e o setor privado e, eventualmente, impor sanções aos que não cumprirem com os períodos de quarentena legalmente previstos.

6. O Governo, os executivos locais, as agências reguladoras e a generalidade da administração pública deveria recorrer ao concurso público na contratação de consultoras jurídicas e financeiras, controlando potenciais incompatibilidades. Membros de grupos de aconselhamento devem ser independentes e escrutinados sobre os seus reais ou potenciais conflitos de interesse.
7. O Governo e o Parlamento deveriam criar um mecanismo de “pegada legislativa” que permita o acompanhamento do processo legislativo, bem como as contribuições de partes interessadas e especialistas.
8. Decisores públicos devem ser mais inclusivos quando recebem contribuições ou reúnem com partes interessadas, alargando a participação no processo à sociedade civil».

A terminar, menciona-se o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 28 de junho de 2019, da autoria do GRECO, órgão do Conselho da Europa, com sede em Estrasburgo, que faz monitorização anticorrupção, tendo o Ministério da Justiça emitido um [comunicado](#) sobre esta avaliação, para a qual contribuiu com respostas a Assembleia da República.

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Por sua vez, o n.º 1 do [artigo 52.º](#) da Lei Fundamental estabelece que «todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação».

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estar pendente outra iniciativa legislativa (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- Projeto de Lei n.º 73/XIV (PSD) - [Regulamentação do lobbying.](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da anterior Legislatura, como antecedentes parlamentares diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \("LOBBYING"\);](#)
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - [Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses;](#)
- Projeto de Lei n.º 735/XIV (PS) - [Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses;](#)
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - [Regulamentação do Lobbying.](#)

Todas estas iniciativas foram objeto de um [texto de substituição](#) apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que “*aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República*”, que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, que *Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas*

e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República - foi subsequentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de [veto político](#), com os seguintes fundamentos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º, propostas que, submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

### III. Apreciação dos requisitos formais

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrito pelos cinco Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 31 de outubro de 2019. Foi admitido a 6 de novembro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>10</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com as regras de legística formal, na redação normativa de atos internos deve utilizar-se a língua portuguesa<sup>11</sup>. Ora, do título da iniciativa consta o estrangeirismo “*Lobbying*”. Todavia, a própria iniciativa encontra uma expressão em língua portuguesa,

<sup>10</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

<sup>11</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pp. 135.

quer para o título (“representação profissional de interesses”), quer para todo o texto da iniciativa, em que não recorre ao uso daquele termo.

Assim, sugere-se o seguinte título, tomando ainda em consideração a identidade entre o título e o objeto da iniciativa: **“Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses junto de entidades públicas e cria o Registo de Transparência da Representação de Interesses.”**

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 26.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 2020, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prescreve que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Nesta fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### **IV. Análise de direito comparado**

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Em 3 de maio de 2006, a Comissão Europeia elaborou o [Livro Verde - Iniciativa europeia em matéria de transparência](#), no qual se menciona que *a atual política da Comissão em matéria de transparência no que se refere às atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse baseia-se em dois tipos distintos de medidas. Por um lado, as informações prestadas ao público em geral sobre as relações entre os membros dos grupos de interesse e a Comissão a fim de permitir um controlo externo. Por outro, vigoram regras*

*em matéria de integridade que regem a conduta adequada de todos aqueles visados pelas atividades desenvolvidas pelos membros dos grupos de interesse, bem como destes membros propriamente ditos.*

O Livro Verde indicava que os requerentes deveriam «subscrever um código de conduta, que seria aplicável de forma credível e transparente.»

Em 1 de janeiro de 2015, entrou em vigor o [Acordo](#) entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia (JO L 277 de 19.9.2014, p. 11-24).

O acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia criou um registo de transparência. Os representantes dos grupos de interesses, ou «lobbyistas», que pretendam ter contacto regular com os decisores políticos, assinam esse registo, fornecem informações de base sobre as suas atividades e aceitam cumprir o seu código de conduta.

O registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas.

Estas atividades incluem contactos com deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; difusão de cartas e documentos de discussão; organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais.

Certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não estão abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar. O registo não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

As organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público. Comprometem-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como anexo III.

As organizações e pessoas que se tenham registado recebem títulos de acesso às instalações do Parlamento Europeu. Podem ser-lhes oferecidos incentivos adicionais, como autorização para coorganizar eventos nas instalações parlamentares ou serem informados pela Comissão quando forem lançadas consultas públicas.

O Código de Conduta engloba uma lista de regras que os «lobbyistas» têm de respeitar nas suas relações com os deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da União Europeia. Estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da União Europeia a terceiros.

As sanções por violação das regras incluem a retirada dos títulos de acesso ao Parlamento e a eliminação do registo.

Com efeito, os cidadãos têm expectativas legítimas de que o processo de tomada de decisões da União Europeia seja o mais transparente e aberto possível. Quanto maior é a abertura, mais fácil é garantir uma representação equilibrada, evitando pressões indevidas e o acesso ilegítimo ou privilegiado a informações e responsáveis políticos. A transparência também é essencial para incentivar a participação dos cidadãos europeus na vida democrática da União Europeia.

Consequentemente, o [Registo de Transparência](#) foi concebido para dar resposta a questões básicas como quais os interesses que estão a ser promovidos, por quem e com que fundos. O sistema é gerido concomitantemente pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, que estão empenhados em manter o público informado sobre os grupos e as organizações com que interagem.

O Registo existe para dar resposta a perguntas como:

- Que interesses são representados a nível da UE?
- Quem representa esses interesses e em nome de quem?
- Com que orçamento?

O Registo é composto pelos seguintes elementos principais:

- Um sítio Web público onde as organizações que representam interesses específicos a nível da UE se inscrevem e disponibilizam informações atualizadas sobre esses interesses;

- Um **Código de Conduta** que rege as relações dos representantes de interesses com as instituições europeias;
- Um mecanismo de **alertas e queixas** que permite que qualquer pessoa desencadeie um inquérito administrativo sobre as informações contidas no Registo ou qualquer suspeita de violação do Código de Conduta por parte de entidades registadas;
- **Diretrizes** para as entidades que pretendem inscrever-se no Registo.

Por último, importa mencionar que o Registo de Transparência é apenas uma das iniciativas destinadas a garantir uma maior abertura do processo decisório da UE. O **Portal da Transparência** (criado pela Comissão em 2012) dá acesso a instrumentos que permitem analisar:

- O modo como são tomadas as decisões na UE;
- Quem participa no processo de tomada de decisão;
- As consultas públicas;
- Quem são os beneficiários do financiamento proveniente do orçamento da UE;
- Quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

O **Sítio Web sobre transparência e ética** do Parlamento Europeu (criado em 2013) dá informações sobre:

- Os códigos de conduta aplicáveis aos membros e ao pessoal do Parlamento Europeu;
- O acesso aos documentos do Parlamento.

- **Enquadramento internacional**
  - **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: França e Reino Unido.

## FRANÇA

Em França, o [\*Règlement de L'Assemblée Nationale\*](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [\*Résolution n.º 281 du 4 juin 2019 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)\*](#) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na *Assemblée Nationale* é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [\*Règlement de L'Assemblée Nationale\*](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [\*Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)\*](#) no âmbito da revisão dos deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [\*Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016\*](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

O registo dos representantes de interesses junto da *Haute Autorité* está disponível desde 3 de julho de 2017, podendo ser consultado em <http://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/>.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria, assim como a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) que permite a [consulta das próprias declarações de interesses](#).

### REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do presente diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii) ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses (*Registrar of Consultant Lobbyists*), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;

- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);
- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

### **Outros países**

#### **Organizações internacionais**

Fora do quadro da União Europeia, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [Código Europeu de Boa Conduta na representação de interesses](#) (*European code of good conduct on lobbying*), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem

dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [\*The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying\*](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [\*Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation\*](#) e [\*Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation\*](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [\*Towards Responsible Lobbying\*](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 6 de novembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Em 15 de novembro de 2019, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Considerando a proposta de criação de um *Registo de Transparência da Representação de Interesses*, com carácter público, que funciona junto da Assembleia da República,

que envolve o tratamento de dados pessoais, parece justificar-se ainda a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## **VII. Enquadramento bibliográfico**

---

CHALMERS, Adam W. – With a lot of help from their friends: explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 14, nº 4 (Dec. 2013), p. 475-496. Cota: RE-194

Resumo: Este artigo aborda as vantagens informacionais dos grupos de interesse e das suas estratégias de rede e como estes se relacionam com o fornecimento de informações politicamente relevantes para os decisores da UE.

Os grupos de interesse obtêm muita da informação politicamente relevante através das suas ligações de rede. Os grupos bem informados estão melhor posicionados para fornecer a informação necessária aos decisores da UE e desta forma influenciar o processo europeu de elaboração de políticas.

Usando dados de inquéritos e entrevistas, este artigo refere até que ponto as estratégias de rede de informação fraca ajudam os grupos de interesse a fornecer informação à Comissão, Parlamento e Conselho. E uma das conclusões cruciais deste artigo é que as ligações fortes garantem as vantagens informativas mais importantes.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194

Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesse a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesse nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesse do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesse desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesse nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

KLUVER, Heike -The contextual nature of lobbying : explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 12, nº 4 (Dec. 2011), p. 483-506. Cota: RE-194

Resumo: Porque é que alguns grupos de interesse são capazes de influenciar decisões políticas com sucesso, enquanto outros não são? O autor deste artigo sugere que o contexto “questão [assunto]” é uma importante fonte de variação, pois pode facilitar ou dificultar a capacidade dos grupos de interesse para pressionar os decisores com sucesso. A fim de testar o efeito do contexto “questão” no sucesso do *lobbying*, este artigo baseia-se num conjunto de dados sem precedentes dos grupos de interesse no seio da União Europeia. Com base numa análise de texto quantitativa, o autor analisa um total de 2696 grupos de interesse e 56 “questões” de política, apresentadas na Comissão. Os resultados indicam que o lóbi de sucesso na verdade varia com o contexto do problema em discussão, depende do tamanho relativo das coligações de lóbi e da importância das questões políticas, enquanto as características individuais do grupo não apresentam qualquer efeito sistemático.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access.**

Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lóbi e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da UE. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de *lobbying* está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete enfrentar o problema da influência indevida na política [...], dada a gama de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lóbi é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesse apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lóbi também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»

**Projeto de Lei n.º 73/XIV (1.ª) (PSD)**

**Regulamentação do Lobbying**

Data de admissão: 19 de novembro de 2019

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

**Índice**

**I. Análise da iniciativa**

**II. Enquadramento parlamentar**

**III. Apreciação dos requisitos formais**

**IV. Análise de direito comparado**

**V. Consultas e contributos**

**VI. Avaliação prévia de impacto**

**VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Inês Cadete e Nélia Monte Cid (DAC)**

**Data: 5 de dezembro de 2019**

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Defendendo como prioridade dos Partidos Políticos “o aumento da transparência do quadro que leva a decisão política” e em concretização dos princípios constitucionais da “participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas”, o presente Projeto de Lei, da iniciativa de quatro Deputados do PSD<sup>1</sup>, preconiza a regulamentação da atividade de representação legítima de interesses, conhecida por *lobbying*.

O Projeto retoma, com alterações, iniciativa legislativa apresentada na XIII Legislatura - o Projeto de Lei n.º [1053/XIII](#) – *Regulamentação do Lobbying*,– que veio a dar origem, juntamente com outras iniciativas, ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), devolvido sem promulgação à Assembleia da República.

Invocam os proponentes que a participação na vida pública, suscetível de “trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório”, deve “ocorrer num contexto jurídico transparente, definido e seguro”, o que se traduz num aumento da “qualidade e eficácia das decisões produzidas” e assegura equivalência de oportunidades e igualdade de circunstâncias no conhecimento e ponderação de todos os interesses, em benefício do reforço da legitimidade democrática e do aumento da confiança dos cidadãos nos decisores.

Para além deste desígnio de reforço da transparência, o impulso legiferante invocado é ainda a sucessão de regimes jurídicos mais ou menos recentes que “incentivam práticas pautadas pela transparência”<sup>2</sup>, bem como as recomendações das “principais organizações e instituições internacionais” no sentido de serem estabelecidos sistemas

---

<sup>1</sup> Da Juventude Social Democrata (JSD).

<sup>2</sup> De que é dado como exemplo, designadamente, o Regimento da Assembleia da República.

regulatórios para que “as atividades de representação de tais interesses não ponham em causa princípios democráticos e de boa governança”.

Em concreto, segundo a respetiva exposição de motivos, a iniciativa *sub judice* perfilha a adoção do modelo de regulação da União Europeia – em vigor no Parlamento Europeu e na Comissão Europeia – associado a um Código de Conduta.

Propõem, por isso, em 15 artigos, com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2020, a regulamentação da atividade de representação de interesses legítimos junto das entidades públicas, nos seguintes termos:

- 1) o estabelecimento de regras de transparência na interação entre entidades públicas e privadas, através da regulação da atividade de representação legítima de interesses, e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República e cujas inscrições podem ser tidas como válidas por outras entidades públicas para efeitos de aplicação da Lei ou servir mesmo como registo na ausência de registo próprio;
- 2) a definição de “atividades de representação legítima de interesses”, incluindo a sua definição negativa (artigo 2.º);
- 3) o âmbito de aplicação da lei a aprovar, incluindo no elenco das entidades públicas junto das quais pode ser exercida a atividade de representação;
- 4) a obrigatoriedade de criação de um registo público e gratuito, cujo conteúdo obrigatório identifica, dispondo ainda sobre os direitos e deveres das entidades registadas, sanções aplicáveis em caso de violação de deveres, bem como sobre as incompatibilidades e impedimentos de quem exerça atividade de representação, para além da possibilidade de adoção de códigos de conduta;
- 5) a obrigatoriedade de inscrição no registo previamente à concessão de audiências ou participação em audições, as quais devem ser divulgadas pelas entidades públicas em causa, para além de identificados na documentação dos procedimentos decisórios em causa os elementos que para eles tiverem sido carreados no exercício da representação de interesses, sem prejuízo do sigilo ou confidencialidade devidos;

6) uma cláusula final de divulgação e avaliação do sistema a criar.

Segundo os proponentes, a regulação preconizada constitui «*apenas um primeiro passo no sentido de uma regulação futuramente mais exigente e com sanções associadas*» com vista a garantir «*gradualmente um nível máximo de transparência nas relações entre cidadãos, empresas e decisores*».

- **Enquadramento jurídico nacional (DILP)**

**Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*. Nos termos do artigo 1.º a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>3</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>4</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>5</sup>, que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>6</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), que teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

---

<sup>3</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>6</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>7</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>8</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>9</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>10</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>11</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada.

Sobre esta matéria importa mencionar o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#), apresentado em 5 de outubro de 2014, da autoria da TIAC – [Transparência e Integridade. Associação Cívica](#), entidade que é a representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#).

---

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

De acordo com o preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Neste projeto, a definição de lóbi foi a de qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia».

Considerando que «empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação, que o lóbi não é regulado e a questão ainda nem sequer chegou ao debate público e que a construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência, o mencionado estudo apresenta as seguintes Recomendações:

1. O Parlamento deveria regular a indústria do lóbi em Portugal, reconhecendo a existência de sociedades de lóbi e incluindo na categoria de lobistas outras profissões e empresas, como agências de comunicação, profissionais de *corporate affairs*, associações empresariais, organizações da sociedade civil e advogados. Esta regulação incentivará a adoção de códigos de conduta, sejam voluntários ou obrigatórios.

2. Os lobistas deveriam instituir os seus próprios códigos de conduta e mecanismos de autorregulação.
3. Deveria ser aumentada a transparência da tomada de decisões, tornando públicas as agendas de todos os decisores políticos e públicos, em especial dos gabinetes ministeriais e quadros dirigentes da Administração Pública, à semelhança do praticado pelas comissões parlamentares. Um registo de transparência pormenorizado é desejável, mas não deve ser encarado como a solução única para o risco colocado pelas práticas de lóbi.
4. O Parlamento deveria tornar as regras sobre conflitos de interesse mais robustas, impondo exclusividade para deputados em funções, alargando-as aos membros dos gabinetes ministeriais e aumentando os períodos de quarentena pós-funções. As autoridades públicas, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Ética e o Ministério Público, deveriam aplicar a lei de forma mais eficaz.
5. O Parlamento deveria reforçar as competências e recursos da Comissão Parlamentar de Ética, atribuindo-lhe poderes de monitorização de incompatibilidades no exercício de funções públicas, situações de “porta giratória” entre a política e o setor privado e, eventualmente, impor sanções aos que não cumprirem com os períodos de quarentena legalmente previstos.
6. O Governo, os executivos locais, as agências reguladoras e a generalidade da administração pública deveriam recorrer ao concurso público na contratação de consultoras jurídicas e financeiras, controlando potenciais incompatibilidades. Membros de grupos de aconselhamento devem ser independentes e escrutinados sobre os seus reais ou potenciais conflitos de interesse.
7. O Governo e o Parlamento deveriam criar um mecanismo de “pegada legislativa” que permita o acompanhamento do processo legislativo, bem como as contribuições de partes interessadas e especialistas.
8. Decisores públicos devem ser mais inclusivos quando recebem contribuições ou reúnem com partes interessadas, alargando a participação no processo à sociedade civil».

Menciona-se, também, o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 28 de junho de 2019, da autoria do GRECO, órgão do Conselho da Europa, com sede em Estrasburgo, que faz monitorização anticorrupção, tendo o Ministério da Justiça emitido um [comunicado](#) sobre esta avaliação.

### **Projeto de Lei n.º 73/XIV**

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Por sua vez, o n.º 1 do [artigo 52.º](#) da Lei Fundamental estabelece que «todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação».

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa «verifica-se que muitos outros regimes jurídicos já incentivam práticas pautadas pela transparência» destacando:

- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro<sup>12</sup> ([versão consolidada](#)) - *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado;*
- [Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro](#)<sup>13</sup>, alterada pela [Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro](#)<sup>14</sup> - *Modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública;*
- [Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro](#) - *Modifica as regras de recrutamento e*

---

<sup>12</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>14</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

*seleção dos gestores públicos, bem como as matérias relativas aos contratos de gestão e à sua remuneração e benefícios;*

- [Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro](#) - *Estabelece a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo;*
- Regimento da Assembleia da República<sup>15</sup> ([versão consolidada](#));

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estar pendente outra iniciativa legislativa (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 30/XIV \(1.ª\)](#) - Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\)](#);
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - [Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 735/XIV (PS) - [Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - [Regulamentação do Lobbying](#).

---

<sup>15</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

Todas estas iniciativas foram objeto de um [texto de substituição](#) apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que “*aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República*”, que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, que *Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República* - foi subsequentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de [veto político](#), com os seguintes fundamentos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º, propostas que, submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

### **III. Apreciação dos requisitos formais**

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrito por quatro Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#), no artigo 118.º e n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 13 de novembro de 2019. Foi admitido a 19 de novembro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.<sup>a</sup>) por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Regulamentação do lobbying” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º

da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>16</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com as regras de legística formal, na redação normativa de atos internos deve utilizar-se a língua portuguesa<sup>17</sup>. Ora, do título da iniciativa consta o estrangeirismo “*Lobbying*”. Todavia, a própria iniciativa encontra uma expressão em língua portuguesa (“representação legítima de interesses”)<sup>18</sup>, para todo o texto da iniciativa, em que não recorre ao uso daquele termo.

Assim, sugere-se o seguinte título, tomando ainda em consideração a identidade entre o título e o objeto da iniciativa: **“Regulamenta a atividade de representação legítima de interesses junto de entidades públicas e cria o Registo de Transparência de Representação de Interesses”**.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 15.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 2020, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

---

<sup>16</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

<sup>17</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pp. 135.

<sup>18</sup> Havendo ainda outras iniciativas pendentes em que utiliza o termo “representação profissional de interesses”

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

---

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Em 3 de maio de 2006, a Comissão Europeia elaborou o [Livro Verde - Iniciativa europeia em matéria de transparência](#), no qual se menciona que *a atual política da Comissão em matéria de transparência no que se refere às atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse baseia-se em dois tipos distintos de medidas. Por um lado, as informações prestadas ao público em geral sobre as relações entre os membros dos grupos de interesse e a Comissão a fim de permitir um controlo externo. Por outro, vigoram regras em matéria de integridade que regem a conduta adequada de todos aqueles visados pelas atividades desenvolvidas pelos membros dos grupos de interesse, bem como destes membros propriamente ditos.*

O Livro Verde indicava que os requerentes deveriam «subscrever um código de conduta, que seria aplicável de forma credível e transparente.»

Em 1 de janeiro de 2015, entrou em vigor o [Acordo](#) entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia (JO L 277 de 19.9.2014, p. 11-24).

O acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia criou um registo de transparência. Os representantes dos grupos de interesses, ou «lobbyistas», que pretendam ter contacto regular com os decisores políticos, assinam esse registo, fornecem informações de base sobre as suas atividades e aceitam cumprir o seu código de conduta.

O registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas.

Estas atividades incluem contactos com deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; difusão de cartas e documentos de discussão; organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais.

Certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não estão abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar. O registo não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

As organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público. Comprometem-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como anexo III.

As organizações e pessoas que se tenham registado recebem títulos de acesso às instalações do Parlamento Europeu. Podem ser-lhes oferecidos incentivos adicionais, como autorização para coorganizar eventos nas instalações parlamentares ou serem informados pela Comissão quando forem lançadas consultas públicas.

O Código de Conduta engloba uma lista de regras que os «lobbyistas» têm de respeitar nas suas relações com os deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da União Europeia. Estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da União Europeia a terceiros.

As sanções por violação das regras incluem a retirada dos títulos de acesso ao Parlamento e a eliminação do registo.

Com efeito, os cidadãos têm expectativas legítimas de que o processo de tomada de decisões da União Europeia seja o mais transparente e aberto possível. Quanto maior é a abertura, mais fácil é garantir uma representação equilibrada, evitando pressões indevidas e o acesso ilegítimo ou privilegiado a informações e responsáveis políticos. A transparência também é essencial para incentivar a participação dos cidadãos europeus na vida democrática da União Europeia.

Consequentemente, o [Registo de Transparência](#) foi concebido para dar resposta a questões básicas como quais os interesses que estão a ser promovidos, por quem e com que fundos. O sistema é gerido concomitantemente pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, que estão empenhados em manter o público informado sobre os grupos e as organizações com que interagem.

O Registo existe para dar resposta a perguntas como:

- Que interesses são representados a nível da UE?
- Quem representa esses interesses e em nome de quem?
- Com que orçamento?

O Registo é composto pelos seguintes elementos principais:

- Um sítio Web público onde as organizações que representam interesses específicos a nível da UE se inscrevem e disponibilizam informações atualizadas sobre esses interesses;
- Um [Código de Conduta](#) que rege as relações dos representantes de interesses com as instituições europeias;
- Um mecanismo de [alertas e queixas](#) que permite que qualquer pessoa desencadeie um inquérito administrativo sobre as informações contidas no Registo ou qualquer suspeita de violação do Código de Conduta por parte de entidades registadas;
- [Diretrizes](#) para as entidades que pretendem inscrever-se no Registo.

Por último, importa mencionar que o Registo de Transparência é apenas uma das iniciativas destinadas a garantir uma maior abertura do processo decisório da UE. O [Portal da Transparência](#) (criado pela Comissão em 2012) dá acesso a instrumentos que permitem analisar:

- O modo como são tomadas as decisões na UE;
- Quem participa no processo de tomada de decisão;
- As consultas públicas;
- Quem são os beneficiários do financiamento proveniente do orçamento da UE;
- Quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

O [Sítio Web sobre transparência e ética](#) do Parlamento Europeu (criado em 2013) dá informações sobre:

- Os códigos de conduta aplicáveis aos membros e ao pessoal do Parlamento Europeu;
- O acesso aos documentos do Parlamento.
- **Enquadramento internacional**
  - **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: França e Reino Unido.

### FRANÇA

Em França, o [Règlement de L'Assemblée Nationale](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [Résolution n.º 281 du 4 juin 2019](#) (*modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale*) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na *Assemblée Nationale* é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [Règlement de L'Assemblée Nationale](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014](#) (*modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale*) no âmbito da revisão dos deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

O registo dos representantes de interesses junto da *Haute Autorité* está disponível desde 3 de julho de 2017, podendo ser consultado em <http://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/>.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria, assim como a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) que permite a [consulta das próprias declarações de interesses](#).

## REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do presente diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii)

ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses (*Registrar of Consultant Lobbyists*), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;
- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);
- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

## Outros países

### Organizações internacionais

Fora do quadro da União Europeia, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [Código Europeu de Boa Conduta na representação de interesses](#) (*European code of good conduct on lobbying*), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation](#) e [Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [Towards Responsible Lobbying](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 19 de novembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Em 20 de novembro de 2019, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Considerando a proposta de criação de um *Registo de Transparência da Representação de Interesses*, com carácter público, que envolve o tratamento de dados pessoais, a funcionar junto da Assembleia da República, parece justificar-se ainda a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

CHALMERS, Adam W. – With a lot of help from their friends: explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 14, nº 4 (Dec. 2013), p. 475-496. Cota: RE-194

Resumo: Este artigo aborda as vantagens informacionais dos grupos de interesses e das suas estratégias de rede e como estes se relacionam com o fornecimento de informações politicamente relevante para os decisores da UE.

Os grupos de interesses obtêm muita da informação politicamente relevante através das suas ligações de rede. Os grupos bem informados estão melhor posicionados para fornecer a informação necessária aos decisores da UE e desta forma influenciar o processo europeu de elaboração de políticas.

Usando dados de inquéritos e entrevistas, este artigo refere até que ponto as estratégias de rede de informação fraca ajudam os grupos de interesses a fornecer informação à Comissão, Parlamento e Conselho. E uma das conclusões cruciais deste artigo é que as ligações fortes garantem as vantagens informativas mais importantes.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

COROADO, Susana – **O grande lóbi : como se influenciam as decisões em Portugal**. Lisboa : Objectiva, 2017. 168 p. ISBN 978-989-665-240-1. Cota: 04.31 – 185/2017

Resumo: De acordo com a autora «A decisão política é cada vez mais complexa e é de esperar que vários grupos de interesse procurem influenciar os decisores. São vários os canais de acesso aos decisores públicos. Contudo, uns são acessíveis a todos os cidadãos, mas também longos e difíceis de percorrer, outros são mais rápidos, opacos e reservados a alguns privilegiados.» Nesta obra, a autora analisa esses vários canais e revela quem influencia, e como, os políticos e altos funcionários do Estado português. Descreve alguns exemplos de influência em políticas públicas e define alguns conceitos para tentar clarificar a diferença entre lóbi e tráfico de influências.

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194

Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesses a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesses nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesses do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesse desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesses nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

KLUVER, Heike -The contextual nature of lobbying : explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 12, nº 4 (Dec. 2011), p. 483-506. Cota: RE-194

Resumo: Porque é que alguns grupos de interesses são capazes de influenciar decisões políticas com sucesso, enquanto outros não são? O autor deste artigo sugere que o contexto “questão [assunto]” é uma importante fonte de variação, pois pode facilitar ou dificultar a capacidade dos grupos de interesses para pressionar os decisores com sucesso. A fim de testar o efeito do contexto “questão” no sucesso do *lobbying*, este artigo baseia-se num conjunto de dados sem precedentes dos grupos de interesses no seio da União Europeia. Com base numa análise de texto quantitativa, o autor analisa um total de 2696 grupos de interesses e 56 “questões” de política, apresentadas na Comissão. Os resultados indicam que o lóbi de sucesso na verdade varia com o contexto do problema em discussão, depende do tamanho relativo das coligações de lóbi e da importância das questões políticas, enquanto as características individuais do grupo não apresentam qualquer efeito sistemático.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access**. Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lóbi e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da UE. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de *lobbying* está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete enfrentar o problema da influência indevida na política [...], dada a gama de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lóbi é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesses apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lóbi também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»

## **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)**

Data de admissão: 27 de janeiro de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

## **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Liliane Sanches da Silva e Ricardo Pita (DAC)**

**Data: 10 de fevereiro de 2020**

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem três objetivos conexos:

- Estabelecer 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*;
- Proceder à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies* a funcionar junto da Entidade para a Transparência;
- Instituir o Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República.

Sustentam os proponentes que a democracia em Portugal enfrenta um conjunto de desafios que só conseguirá ultrapassar com uma estratégia integrada que contemple medidas tendentes «a garantir uma maior transparência do sistema político», «maior envolvimento dos cidadãos na vida pública», o «combate eficaz dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências» e «mecanismos que assegurem uma maior imparcialidade e um total compromisso com o interesse público no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos».

Neste sentido, prevendo a Constituição da República Portuguesa mecanismos de participação na vida pública e de modo a evitar a ocorrência de fenómenos de corrupção e tráfico de influências, pretendem disciplinar a atividade do *lobbying* ou representação de interesses, considerando que tal atividade poderá «equilibrar os interesses em conflito» proporcionando uma decisão pública «mais esclarecida e tecnicamente melhor preparada».

Na exposição de motivos são invocados diversos estudos dos quais resultam a necessidade de «aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos» e da «confiança dos cidadãos na política e na democracia».

Todavia, salientam os proponentes que a atividade de *lobbying* «não está regulada na maioria dos Estados-Membros da União Europeia» e, quando existe regulação, esta assume diferentes formas<sup>1</sup>.

O modelo de regulação proposto é «similar ao existente no quadro do Parlamento Europeu e da União Europeia», tendo como traves mestras 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 interação e das posições defendidas pelos lobistas», sendo que, sublinham os proponentes, o modelo constante do projeto de lei em apreço assenta em seis diferenças relativamente ao que constava do [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), o qual foi devolvido sem promulgação a este órgão de soberania:

- Que o Registo de Transparência 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»;
- «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»
- «A consagração de mecanismos de sanção para a ausência de registo por parte dos

---

<sup>1</sup> Conforme descrito no ponto seguinte da presente nota técnica.

lobistas e para eventuais violações desta futura lei»;

- O regime sancionatório previsto, ou seja, o facto de os lobistas ficarem impedidos, pelo período de três anos, de se candidatarem a subsídios ou apoios financeiros públicos;
- A previsão de um Mecanismo de Pegada Legislativa na Assembleia da República, que consiste na publicitação de todas as consultas ou interações com este órgão de soberania, de pessoas singulares ou coletivas, ocorridas na fase preparatória do processo legislativo associado a projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República;
- A elaboração e publicitação de um relatório anual sobre o Registo de Transparência de Representação de Interesses e *Lobbies*;
- A alteração do Estatuto dos Deputados, no sentido de «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*».

Concretamente, o projeto de diploma, para além da alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro<sup>2</sup>, e à Lei n.º 7/93, de 1 de março<sup>3</sup>, prevê:

- A definição de atividades de representação de grupos de interesses ou lobbies;
- O elenco das entidades públicas abrangidas;
- A obrigação de inscrição no Registo de Transparência da Representação de Interesses e Lobbies e os factos que são objeto de registo;
- O regime de incompatibilidades e impedimentos para o desempenho da atividade regulada no projeto de lei;

<sup>2</sup> Aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à **Lei n.º 28/82**, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.

<sup>3</sup> Diploma que aprova o Estatuto dos Deputados.

- Os direitos e deveres das entidades registadas;
- A criação do Mecanismo de Pegada Legislativa, o qual se consubstancia no registo de todas as consultas ou interações, ocorridas no decurso do processo legislativo, entre pessoas singulares ou coletivas e a Assembleia da República, o Governo e os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;<sup>4</sup>
- O regime sancionatório;
- A avaliação do sistema de transparência.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A presente iniciativa vem propor a regulamentação da atividade de *lobbying* e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República, procedendo para o efeito à alteração do artigo 8.<sup>05</sup> da [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#), que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência, e do artigo 28.<sup>06</sup> da [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#) (texto consolidado), que aprovou o Estatuto dos Deputados.

### **Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

---

<sup>4</sup> A operacionalização do regime previsto no n.º 2 do artigo 10.º, nomeadamente o facto de todos os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República serem obrigatoriamente objeto do formulário referido no n.º 1 do artigo 10.º, “sob pena de rejeição nos termos do Regimento da Assembleia da República”, implica, salvo melhor opinião, a alteração deste.

<sup>5</sup> Este artigo não sofreu alterações.

<sup>6</sup> Este artigo não sofreu alterações. Corresponde, sem alterações, ao artigo 26.º da redação originária, tendo passado a artigo 29.º por força do artigo 3.º da [Lei n.º 24/95, de 18 de agosto](#), que acrescentou um novo capítulo, e a artigo 28.º, por revogação de um artigo, nos termos dos artigos 2.º e 3.º da [Lei n.º 8/99, de 10 de fevereiro](#).

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*. Nos termos do artigo 1.º a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>7</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>8</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da

---

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>9</sup>, que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>10</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), que teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>11</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>12</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>13</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;

---

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>14</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>15</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada. A definição de lóbi, segundo o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#) é a de «qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia»<sup>16</sup>.

O referido estudo, da autoria da TIAC – [Transparência e Integridade, Associação Cívica](#), entidade representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#), foi apresentado em 5 de outubro de 2014. De acordo com o preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se

---

<sup>14</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>15</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>16</sup> Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal, pág. 50.

estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Porque conexas com a matéria do projeto de lei em análise menciona-se o [Eurobarómetro Standart 91](#), divulgado em junho de 2019, que apresenta dados relativamente à confiança dos portugueses nos partidos políticos, no governo e no Parlamento, bem como o nível de satisfação com o funcionamento da democracia, e o [Flash Eurobarómetro 482](#) de dezembro de 2019, que recolhe informação, nomeadamente, sobre a posição dos empresários relativamente à corrupção, comparando os resultados obtidos com pesquisas realizadas em 2013, 2015 e 2017.

A terminar, cumpre referir o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 28 de junho de 2019, da autoria do GRECO, órgão do Conselho da Europa, com sede em Estrasburgo, que faz monitorização anticorrupção, tendo o Ministério da Justiça emitido um [comunicado](#) sobre esta avaliação.

### **Projeto de Lei n.º 181/XIV**

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Por sua vez, as alíneas b) e c) do [artigo 9.º](#) da Lei Fundamental estabelecem que «são tarefas fundamentais do Estado, garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático»; e «defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais».

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa, na Legislatura anterior foi aprovado o [Decreto n.º 311/XIII](#) que versava sobre esta matéria, tendo o PAN votado

«contra o texto conjunto que deu origem ao referido Decreto, não 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. Isto porque, entre outros aspetos, as informações exigidas no registo eram manifestamente insuficientes (já que não se exigia a declaração dos proventos da atividade do *lobbying*, nem a identificação de todos os interesses e clientes representados) e porque não se previam mecanismos consequentes de sanção das violações das regras previstas (o que significaria que não estaria impedido o *lobbying* à margem da Lei).

De referir que o Decreto n.º 311/XIII teve origem nos Projetos de Lei n.ºs [225/XIII](#) - *Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("Lobbying")*, do grupo parlamentar do CDS-Partido Popular, os [734/XIII](#) - *Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses*, e [735/XIII](#) - *Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses*, do grupo parlamentar do Partido Socialista, e o [1053/XIII](#) - *Regulamentação do Lobbying*, do grupo parlamentar do Partido Social Democrata, iniciativas que foram aprovadas em votação final global, com os votos a favor do PS e do CDS-PP, a abstenção do PSD e de um Deputado do PS e os votos contra dos restantes grupos parlamentares, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira.

Enviado para promulgação do Presidente da República foi o mesmo [vetado](#) nos termos do n.º 1 do [artigo 136.º](#) da Constituição pelos seguintes motivos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Nesta sequência, os grupos parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º do Decreto n.º 311/XIII, propostas estas que submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

Por último, cumpre destacar que segundo a exposição de motivos, a presente iniciativa já se encontrava prevista no [Programa Eleitoral do PAN](#), documento que prevê nas medidas 1060 e 1601 a necessidade de «criar uma lei que discipline a atividade de lóbi/representação de interesses em termos que assegurem o registo obrigatório dos lobistas e de todos os interesses que representam, a existência de uma declaração da situação patrimonial dos lobistas, a existência de um sistema de acreditação dos lobistas, a publicação das agendas dos decisores políticos, a existência de um mecanismo de “pegada legislativa” que identifique claramente quem contribuiu para determinado processo legislativo e a existência de mecanismos de controlo e sanção para o incumprimento das regras nela consagradas»; e de «consagrar a “pegada legislativa” no plano da Assembleia da República, a fim de possibilitar o registo público de influência dos lobistas nas iniciativas legislativas apresentadas e, com isso, assegurar uma tomada da decisão mais transparente por parte da Assembleia da República».

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estar pendente outra iniciativa legislativa (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\)](#)
- Projeto de Lei n.º 73/XIV (PSD) – [Regulamentação do Lobbying](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \("LOBBYING"\)](#);
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - [Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 735/XIII (PS) - [Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - [Regulamentação do Lobbying](#).

Todas estas iniciativas foram objeto de um [texto de substituição](#) apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que «aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República», que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, que aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República - foi subsequentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de [veto político](#), com os seguintes fundamentos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º, propostas que, submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

### **III. Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrito por quatro Deputados do Grupo Parlamentar do PAN, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu

objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de janeiro de 2020. Foi admitido a 27 de janeiro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 17.º do projeto de lei <sup>17</sup> prevê a avaliação do seu impacto legislativa pela Assembleia da República, e respetiva revisão, no prazo de cinco anos sobre a sua entrada em vigor.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “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) ” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98,

---

<sup>17</sup> Com a epígrafe “Norma transitória”, apesar de não parecer ter essa natureza.

de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>18</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com as regras de legística formal, na redação normativa de atos internos deve utilizar-se a língua portuguesa<sup>19</sup>. Ora, do título da iniciativa consta o estrangeirismo “*Lobbying*”, sendo também utilizado o termo “lobbies” ao longo da mesma. Todavia, a própria iniciativa encontra uma expressão em língua portuguesa (“representação de interesses” ou “representação de grupos de interesses”), pelo que se sugere que em sede de especialidade ou de redação final o recurso aos vocábulos em língua portuguesa.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, “*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

A iniciativa refere no título que procede à alteração da [Lei n.º 4/2019, de 13 de setembro](#), que aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, assim como à décima quarta alteração à [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#), que aprova o Estatuto dos Deputados.

Consultado o Diário da República Eletrónico confirma-se que, de facto, a [Lei n.º 4/2019, de 13 de setembro](#), não teve até à data qualquer alteração, e que a [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#) tem até a data treze alterações, sendo a presente a décima quarta.

Assim, sugere-se o seguinte título, tomando ainda em consideração a identidade entre o título e o objeto da iniciativa: **“Regulamenta a atividade de representação**

<sup>18</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

<sup>19</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pp. 135.

**profissional de interesses junto de entidades públicas, cria o Registo de Transparência da Representação de Interesses e um mecanismo de pegada legislativa, procedendo 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”.**

O autor não promoveu a republicação da Lei n.º 7/93, de 1 de março, nem se verificam quaisquer dos requisitos de republicação de diplomas alterados, previstos no artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

Quanto à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, o n.º 2 do artigo 15.º do projeto de lei refere que a mesma é republicada em anexo, em conformidade com o dever previsto n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário. No entanto, o autor não promoveu essa republicação, pelo que se sugere que o projeto de republicação seja elaborado no decurso da discussão na especialidade em Comissão, de modo a ser aprovado em votação final global.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 26.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 2021, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Em 1 de janeiro de 2015, entrou em vigor o [Acordo](#) entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia ([JO L 277 de 19.9.2014, p. 11-24](#)).

O acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia criou um registo de transparência. Os representantes dos grupos de interesses, ou «lobbyistas», que pretendam ter contacto regular com os decisores políticos, assinam esse registo, fornecem informações de base sobre as suas atividades e aceitam cumprir o seu código de conduta.

O registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas.

Estas atividades incluem contactos com deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; difusão de cartas e documentos de discussão; organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais.

Certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não estão abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar. O registo não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

As organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público. Comprometem-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como anexo III.

As organizações e pessoas que se tenham registado recebem títulos de acesso às instalações do Parlamento Europeu. Podem ser-lhes oferecidos incentivos adicionais, como autorização para coorganizar eventos nas instalações parlamentares ou serem informados pela Comissão quando forem lançadas consultas públicas.

O Código de Conduta engloba uma lista de regras que os «lobbyistas» têm de respeitar nas suas relações com os deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da União Europeia. Estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da União Europeia a terceiros.

As sanções por violação das regras incluem a retirada dos títulos de acesso ao Parlamento e a eliminação do registo.

De facto, os cidadãos têm expectativas legítimas de que o processo de tomada de decisões da União Europeia seja o mais transparente e aberto possível. Quanto maior é a abertura, mais fácil é garantir uma representação equilibrada, evitando pressões indevidas e o acesso ilegítimo ou privilegiado a informações e responsáveis políticos. A transparência também é essencial para incentivar a participação dos cidadãos europeus na vida democrática da União Europeia.

Consequentemente, o [Registo de Transparência](#) foi concebido para dar resposta a questões básicas como quais os interesses que estão a ser promovidos, por quem e com que fundos. O sistema é gerido concomitantemente pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, que estão empenhados em manter o público informado sobre os grupos e as organizações com que interagem.

O Registo existe para dar resposta a perguntas como:

- Que interesses são representados a nível da UE?
- Quem representa esses interesses e em nome de quem?
- Com que orçamento?

O Registo é composto pelos seguintes elementos principais:

- Um sítio Web público onde as organizações que representam interesses específicos a nível da UE se inscrevem e disponibilizam informações atualizadas sobre esses interesses;
- Um [Código de Conduta](#) que rege as relações dos representantes de interesses com as instituições europeias;
- Um mecanismo de [alertas e queixas](#) que permite que qualquer pessoa desencadeie um inquérito administrativo sobre as informações contidas no Registo ou qualquer suspeita de violação do Código de Conduta por parte de entidades registadas;
- [Diretrizes](#) para as entidades que pretendem inscrever-se no Registo.

Por último, importa mencionar que o Registo de Transparência é apenas uma das iniciativas destinadas a garantir uma maior abertura do processo decisório da UE. O [Portal da Transparência](#) (criado pela Comissão em 2012) dá acesso a instrumentos que permitem analisar:

- O modo como são tomadas as decisões na UE;
- Quem participa no processo de tomada de decisão;
- As consultas públicas;
- Quem são os beneficiários do financiamento proveniente do orçamento da UE;
- Quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

O [Sítio Web sobre transparência e ética](#) do Parlamento Europeu (criado em 2013) dá informações sobre:

- Os códigos de conduta aplicáveis aos membros e ao pessoal do Parlamento Europeu;

- O acesso aos documentos do Parlamento.

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: França e Reino Unido.

### FRANÇA

Em França, o [Règlement de L'Assemblée Nationale](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [Résolution n.º 281 du 4 juin 2019 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)](#) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na Assemblée Nationale é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [Règlement de L'Assemblée Nationale](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)](#) no âmbito da revisão dos deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

O registo dos representantes de interesses junto da Haute Autorité está disponível desde 3 de julho de 2017, podendo ser consultado em <http://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/>.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria, assim como a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) que permite a [consulta das próprias declarações de interesses](#).

#### REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do presente diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii) ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo

relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses (*Registrar of Consultant Lobbyists*), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;
- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);
- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

## Organizações internacionais

Fora do quadro da União Europeia, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [Código Europeu de Boa Conduta na representação de interesses](#) (*European code of good conduct on lobbying*), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation](#) e [Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [Towards Responsible Lobbying](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 27 de janeiro de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer

no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

A 12 de fevereiro de 2020, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promoverá a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Considerando a proposta de criação de um *Registo de Transparência da Representação de Interesses*, com carácter público, que envolve o tratamento de dados pessoais, a funcionar junto da Assembleia da República, parece justificar-se ainda a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

CHALMERS, Adam W. – With a lot of help from their friends: explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 14, nº 4 (Dec. 2013), p. 475-496. Cota: RE-194

Resumo: Este artigo aborda as vantagens informacionais dos grupos de interesses e das suas estratégias de rede e como estes se relacionam com o fornecimento de informações politicamente relevantes para os decisores da EU.

Os grupos de interesses obtêm muita informação politicamente relevante através das suas ligações de rede. Os grupos bem informados estão melhor posicionados para fornecer a informação necessária aos decisores da EU e desta forma influenciar o processo europeu de elaboração de políticas.

Usando dados de inquéritos e entrevistas, este artigo refere até que ponto as estratégias de rede de informação fraca ajudam os grupos de interesses a fornecer informação à Comissão, Parlamento e Conselho. E uma das conclusões cruciais deste artigo é que as ligações fortes garantem as vantagens informativas mais importantes.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

COROADO, Susana – **O grande lóbi : como se influenciam as decisões em Portugal**. Lisboa : Objectiva, 2017. 168 p. ISBN 978-989-665-240-1. Cota: 04.31 – 185/2017

Resumo: De acordo com a autora «A decisão política é cada vez mais complexa e é de esperar que vários grupos de interesse procurem influenciar os decisores. São vários os canais de acesso aos decisores públicos. Contudo, uns são acessíveis a todos os cidadãos, mas também longos e difíceis de percorrer, outros são mais rápidos, opacos e reservados a alguns privilegiados.» Nesta obra, a autora analisa esses vários canais e revela quem influencia, e como, os políticos e altos funcionários do Estado português. Descreve alguns exemplos de influência em políticas públicas e define alguns conceitos para tentar clarificar a diferença entre lóbi e tráfico de influências.

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194  
Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesses a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesses nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesses do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesses desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesses nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

KLUVER, Heike -The contextual nature of lobbying : explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 12, nº 4 (Dec. 2011), p. 483-506. Cota: RE-194

Resumo: Porque é que alguns grupos de interesses são capazes de influenciar decisões políticas com sucesso, enquanto outros não são? O autor deste artigo sugere que o contexto “questão [assunto]” é uma importante fonte de variação, pois pode facilitar ou dificultar a capacidade dos grupos de interesses para pressionar os decisores com sucesso. A fim de testar o efeito do contexto “questão” no sucesso do *lobbying*, este artigo baseia-se num conjunto de dados sem precedentes dos grupos de interesses no seio da União Europeia. Com base numa análise de texto quantitativa, o autor analisa

um total de 2696 grupos de interesses e 56 “questões” de política, apresentadas na Comissão. Os resultados indicam que o lóbi de sucesso na verdade varia com o

contexto do problema em discussão, depende do tamanho relativo das coligações de lóbi e da importância das questões políticas, enquanto as características individuais do grupo não apresentam qualquer efeito sistemático.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access.** Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lóbi e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da EU. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de *lobbying* está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete enfrentar o problema da influência indevida na política [...], dada a gama de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da EU.

O lóbi é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesses apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lóbi também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»

## Projeto de Lei n.º 253/XIV (1.ª) (PS)

**Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses**

Data de admissão: 11 de março de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

### Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Pedro Silva e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 20 de março de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Descrevendo os resultados do labor da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas da XIII Legislatura e enquadrando nessa atividade a tentativa de regulação legislativa da atividade de representação de interesses, que visava “*introduzir na ordem jurídica nacional uma realidade que tem vindo a marcar a evolução dos sistemas políticos contemporâneos, procurando oferecer maior transparência ao relacionamento entre os decisores políticos e aqueles que, junto destes, procuram influenciar direta ou indiretamente a elaboração ou a execução das políticas públicas e de atos legislativos (...)*”, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista que subscrevem a presente iniciativa declaram recuperar “*o essencial do texto de substituição aprovado na Legislatura anterior*”, nele incorporando “*as alterações referidas na mensagem dirigida à Assembleia pelo Presidente da República aquando da devolução sem promulgação do Decreto n.º 311/XIII*”.

O Projeto retoma assim, com alterações, o referido texto, que veio a dar origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), devolvido sem promulgação à Assembleia da República. Para o efeito, invocam os proponentes a motivação que presidiu à apresentação, na anterior Legislatura, dos Projetos de Lei n.ºs [734/XIII](#) e [735/XIII](#), designadamente a da necessidade de construção de “*um modelo em linha com as soluções das instituições europeias*”; de conjugação da novidade da regulação do tema com as especificidades político-constitucionais nacionais, designadamente os mecanismos de concertação social e de participação na produção legislativa e regulamentar. Acrescentam que a regulação teve em conta “*as observações da mensagem do Presidente da República*”, dando-lhes, pois, resposta.

Propõem, por isso, em 15 artigos, com início de vigência diferido para 180 dias após a sua publicação, o estabelecimento de regras de transparência na interação de entidades públicas com entidades privadas de representação legítima de interesses, nos seguintes termos:

- 1) a regulação da atividade de representação legítima de interesses e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República e cujas inscrições podem ser tidas como válidas por outras entidades públicas para efeitos de aplicação da Lei ou servir mesmo como registo na ausência de registo próprio;
- 2) a definição de “*atividades de representação legítima de interesses*”, incluindo a sua definição negativa (artigo 2.º);
- 3) o âmbito de aplicação da lei a aprovar, incluindo no elenco das entidades públicas junto das quais pode ser exercida a atividade de representação Presidência da República e respetivas Casa Civil e Militar, gabinete do Presidente e dos Representantes da República;
- 4) a obrigatoriedade de criação de um registo de transparência público e gratuito, cujo conteúdo obrigatório identifica, dispondo ainda sobre os direitos e deveres das entidades registadas, sanções aplicáveis em caso de violação de deveres, bem como regime de incompatibilidades e impedimentos de quem exerça atividade de representação;
- 5) a possibilidade de utilização do Registo de Transparência da representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI) por parte das demais entidades públicas, para além da obrigação da adoção de códigos de conduta próprios sempre que necessário para a densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos ou para acompanhamento da pegada legislativa;
- 6) a obrigatoriedade de inscrição no registo previamente à concessão de audiências ou participação em audições, as quais devem ser objeto de divulgação pelas entidades públicas em causa, para além de identificados na documentação dos procedimentos decisórios em causa os elementos que para eles tiverem sido carreados no exercício da representação de interesses, sem prejuízo do sigilo ou confidencialidade devidos;

7) uma cláusula final de divulgação e avaliação do sistema de transparência a criar.

- **Enquadramento jurídico nacional**

**Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*. Nos termos do artigo 1.º a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>1</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições

---

<sup>1</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>2</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>3</sup>, que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>4</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), que teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

---

<sup>2</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>3</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>5</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>6</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>7</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>8</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>9</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada.

Sobre esta matéria importa mencionar o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#), apresentado em 5 de outubro de 2014, da autoria da TIAC – [Transparência e Integridade, Associação Cívica](#), entidade que é a representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#).

---

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>6</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

De acordo com o preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Neste projeto, a definição de lóbi foi a de qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia».

Considerando que «empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação, que o lóbi não é regulado e a questão ainda nem sequer chegou ao debate público e que a construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência, o mencionado estudo apresenta as seguintes Recomendações:

1. O Parlamento deveria regular a indústria do lóbi em Portugal, reconhecendo a existência de sociedades de lóbi e incluindo na categoria de lobistas outras profissões e empresas, como agências de comunicação, profissionais de *corporate affairs*, associações empresariais, organizações da sociedade civil e advogados. Esta regulação incentivará a adoção de códigos de conduta, sejam voluntários ou obrigatórios.
2. Os lobistas deveriam instituir os seus próprios códigos de conduta e mecanismos de autorregulação.

3. Deveria ser aumentada a transparência da tomada de decisões, tornando públicas as agendas de todos os decisores políticos e públicos, em especial dos gabinetes ministeriais e quadros dirigentes da Administração Pública, à semelhança do praticado pelas comissões parlamentares. Um registo de transparência pormenorizado é desejável, mas não deve ser encarado como a solução única para o risco colocado pelas práticas de lóbi.
4. O Parlamento deveria tornar as regras sobre conflitos de interesse mais robustas, impondo exclusividade para deputados em funções, alargando-as aos membros dos gabinetes ministeriais e aumentando os períodos de quarentena pós-funções. As autoridades públicas, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Ética e o Ministério Público, deveriam aplicar a lei de forma mais eficaz.
5. O Parlamento deveria reforçar as competências e recursos da Comissão Parlamentar de Ética, atribuindo-lhe poderes de monitorização de incompatibilidades no exercício de funções públicas, situações de “porta giratória” entre a política e o setor privado e, eventualmente, impor sanções aos que não cumprirem com os períodos de quarentena legalmente previstos.
6. O Governo, os executivos locais, as agências reguladoras e a generalidade da administração pública deveriam recorrer ao concurso público na contratação de consultoras jurídicas e financeiras, controlando potenciais incompatibilidades. Membros de grupos de aconselhamento devem ser independentes e escrutinados sobre os seus reais ou potenciais conflitos de interesse.
7. O Governo e o Parlamento deveriam criar um mecanismo de “pegada legislativa” que permita o acompanhamento do processo legislativo, bem como as contribuições de partes interessadas e especialistas.
8. Decisores públicos devem ser mais inclusivos quando recebem contribuições ou reúnem com partes interessadas, alargando a participação no processo à sociedade civil».

Menciona-se, também, o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 28 de junho de 2019, da autoria do GRECO, órgão do Conselho da Europa, com sede

em Estrasburgo, que faz monitorização anticorrupção, tendo o Ministério da Justiça emitido um [comunicado](#) sobre esta avaliação.

### **Projeto de Lei n.º 253/XIV**

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Os processos de decisão dos representantes dos cidadãos devem ser públicos e transparentes e permitir que todos tenham a mesma igualdade de acesso.

De mencionar que já existem regimes jurídicos que incentivam práticas pautadas pela transparência cumprindo destacar:

- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro<sup>10</sup> ([versão consolidada](#)) - *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado;*
- [Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro](#)<sup>11</sup>, alterada pela [Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro](#)<sup>12</sup> - *Modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública;*
- [Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro](#) - *Modifica as regras de recrutamento e seleção dos gestores públicos, bem como as matérias relativas aos contratos de gestão e à sua remuneração e benefícios;*
- [Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro](#) - *Estabelece a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo;*
- Regimento da Assembleia da República<sup>13</sup> ([versão consolidada](#)).

---

<sup>10</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>11</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>12</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>13</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

O projeto de lei agora apresentado visa «levar a bom porto a conclusão do processo legislativo nesta matéria.

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estarem pendentes as seguintes iniciativas legislativas (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\)](#)
- Projeto de Lei n.º 73/XIV (PSD) – [Regulamentação do Lobbying;](#)
- Projeto de Lei n.º 181/XIV (PAN) - [Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa \(procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima quarta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março\)](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\);](#)
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - [Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses;](#)
- Projeto de Lei n.º 735/XIV (PS) - [Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses;](#)
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - [Regulamentação do Lobbying.](#)

Todas estas iniciativas foram objeto de um [texto de substituição](#) apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas,

que “aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República”, que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, *que Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República* - foi subseqüentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de [veto político](#), com os seguintes fundamentos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º, propostas que, submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

### III. Apreciação dos requisitos formais

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 253/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrito por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 6 de março de 2020. Foi admitido a 11 de março, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.<sup>a</sup>) por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da

representação de interesses” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>14</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final sugerindo-se uma redação mais simples nos seguintes termos: **“Regulamenta a atividade de representação legítima de interesses junto de entidades públicas e cria o Registo de Transparência de Representação de Interesses”**

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 15.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 180 dias após a sua publicação, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### **IV. Análise de direito comparado**

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A discussão em volta da adoção de medidas de transparência em relação à participação, elaboração e execução de políticas, a valer nas relações em que se interligam decisores políticos e/ou órgãos legislativos com outras organizações e/ou trabalhadores independentes, tem respaldo no ordenamento jurídico da União Europeia.

---

<sup>14</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

Com efeito, e com estreita relação com o tema, dispõem os *Tratados* fundadores que:

- Artigo 11.º, 1 e 2 do [Tratado da União Europeia](#): *As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.*
- Artigo 15.º, 1, do [Tratado sobre o Funcionamento da União europeia](#): *A fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a atuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura.*

Tendo presente a necessidade de transparência no processo político e no procedimento legislativo, como balizado pelo artigo 295.º do TFUE - *O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão procedem a consultas recíprocas e organizam de comum acordo as formas da sua cooperação. Para o efeito, podem, respeitando os Tratados, celebrar acordos interinstitucionais que podem revestir-se de carácter vinculativo* –, foi adotado em 2014, entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, o [Acordo Interinstitucional sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia](#), o qual substituiu o, até ali existente, acordo entre o [Parlamento Europeu e a Comissão Europeia de 23 de junho de 2011](#).

Do acordo consta, para os grupos de interesses (*lobistas*) junto da União Europeia, a existência de um registo – [registo de transparência](#) –, organizado sob o respeito dos princípios fundamentais da União Europeia, de cujo âmbito faz parte um [Código de Conduta](#) adotado por estas instituições, de onde constam as atividades e não abrangidas pela necessidade de registo e, ainda, regras aplicáveis aos candidatos a registo e à execução.

Reportando-nos a este, pode dizer-se, como pontos-chave do registo de transparência de grupos de interesse junto das instituições europeias, que:

- *O registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas.*
- *Estas atividades incluem contactos com deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; difusão de cartas e documentos de discussão; organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais.*
- *Certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não estão abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar.*
- *O registo não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.*
- *As organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público. Comprometem-se, além disso, a cumprir o código de conduta.*
- *As organizações e pessoas que se tenham registado recebem títulos de acesso às instalações do Parlamento Europeu.*
- *Podem ser-lhes oferecidos incentivos adicionais, como autorização para coorganizar eventos nas instalações parlamentares ou serem informados pela Comissão quando forem lançadas consultas públicas.*
- *O código de conduta contém uma lista de regras que os «lobistas» têm de respeitar nas suas relações com os deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da UE. Estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da UE a terceiros.*
- *As sanções por violação das regras incluem a retirada dos títulos de acesso ao Parlamento e a eliminação do registo.*

O prenúncio deste acordo interinstitucional, pela primeira vez adotado em 2011, através do [Livro Verde da Comissão intitulado «Iniciativa Europeia em matéria de Transparência» \(COM\(2006\)0194\)](#) e da [Resolução de 8 de Maio de 2008, sobre o desenvolvimento do quadro que rege as atividades dos representantes de grupos de interesses \(«lobistas»\) junto das instituições da União Europeia \(2007/2115\(INI\)\)](#). Entre o mais, reconheceu a *influência dos grupos de interesses no processo de tomada de decisões da UE e, por conseguinte, considerou essencial que os deputados ao Parlamento conheçam a identidade das organizações representadas por esses grupos*, acrescentando que o *acesso transparente e equitativo a todas as Instituições da UE é uma condição indispensável para a legitimidade da União e para a confiança que os cidadãos nela depositam*. Pela mesma linha de argumentação, acolheu a *definição da Comissão de representação de interesses como sendo um conjunto de «atividades realizadas com o objetivo de influenciar a formulação das políticas e os processos de tomada de decisões das Instituições da EU*, logo sugerindo um *registo comum para todos os representantes de grupos de interesses que desejem ter acesso ao Conselho, à Comissão ou ao Parlamento*.

Ademais, a transparência do processo político europeu surge ainda na [Decisão da Comissão de 25 de novembro de 2014](#) sobre a *divulgação de informações relativas às reuniões mantidas entre diretores-gerais da Comissão e organizações ou trabalhadores independentes, impondo-lhes o dever de tornar públicas informações sobre todas as reuniões que mantiverem com organizações ou trabalhadores independentes sobre questões relativas à formulação e à execução das políticas da União, nomeadamente a data e o local da reunião, o nome do diretor-geral, o nome da organização ou do trabalhador independente e o assunto que foi objeto da reunião* (com exceção dos partidos políticos), embora com o limite por que *os nomes das pessoas (que intervierem em nome de organizações ou de trabalhadores independentes) ou dos funcionários da Comissão (com exceção dos diretores-gerais) que participarem nas reuniões não podem ser tornados públicos, a menos que estes tenham dado o seu consentimento de uma forma inequívoca*.

Com o mesmo objeto e com iguais soluções destaca-se a [Decisão da Comissão de 25 de novembro de 2014 sobre a divulgação de informações relativas às reuniões mantidas entre membros da Comissão e organizações ou trabalhadores independentes.](#)

- **Enquadramento internacional**
  - **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: França e Reino Unido.

### FRANÇA

Em França, o [Règlement de L'Assemblée Nationale](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [Résolution n.º 281 du 4 juin 2019](#) (*modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale*) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na *Assemblée Nationale* é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [Règlement de L'Assemblée Nationale](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014](#) (*modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale*) no âmbito da revisão dos

deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

O registo dos representantes de interesses junto da *Haute Autorité* está disponível desde 3 de julho de 2017, podendo ser consultado em <http://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/>.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria, assim como a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) que permite a [consulta das próprias declarações de interesses](#).

## REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do presente diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii) ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo

relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses (*Registrar of Consultant Lobbyists*), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;
- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);
- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

### **Organizações internacionais**

Fora do quadro da União Europeia, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [Código Europeu de Boa Conduta na representação de interesses](#) (*European code of good conduct on lobbying*), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation](#) e [Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [Towards Responsible Lobbying](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 12 de março de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Sugere-se que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promova a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Considerando a proposta de criação de um *Registo de Transparência da Representação de Interesses*, com carácter público, que envolve o tratamento de dados pessoais, a funcionar junto da Assembleia da República, parece justificar-se ainda a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, [da ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

CHALMERS, Adam W. – With a lot of help from their friends: explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 14, nº 4 (Dec. 2013), p. 475-496. Cota: RE-194

Resumo: Este artigo aborda as vantagens informacionais dos grupos de interesses e das suas estratégias de rede e como estes se relacionam com o fornecimento de informações politicamente relevante para os decisores da UE.

Os grupos de interesses obtêm muita da informação politicamente relevante através das suas ligações de rede. Os grupos bem informados estão melhor posicionados para fornecer a informação necessária aos decisores da UE e desta forma influenciar o processo europeu de elaboração de políticas.

Usando dados de inquéritos e entrevistas, este artigo refere até que ponto as estratégias de rede de informação fraca ajudam os grupos de interesses a fornecer informação à Comissão, Parlamento e Conselho. E uma das conclusões cruciais deste artigo é que as ligações fortes garantem as vantagens informativas mais importantes.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte

da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

COROADO, Susana – **O grande lóbi : como se influenciam as decisões em Portugal**. Lisboa : Objectiva, 2017. 168 p. ISBN 978-989-665-240-1. Cota: 04.31 – 185/2017

Resumo: De acordo com a autora «A decisão política é cada vez mais complexa e é de esperar que vários grupos de interesse procurem influenciar os decisores. São vários os canais de acesso aos decisores públicos. Contudo, uns são acessíveis a todos os cidadãos, mas também longos e difíceis de percorrer, outros são mais rápidos, opacos e reservados a alguns privilegiados.» Nesta obra, a autora analisa esses vários canais e revela quem influencia, e como, os políticos e altos funcionários do Estado português. Descreve alguns exemplos de influência em políticas públicas e define alguns conceitos para tentar clarificar a diferença entre lóbi e tráfico de influências.

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194

Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesses a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesses nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesses do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os

autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesse desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesses nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

KLUVER, Heike -The contextual nature of lobbying : explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 12, nº 4 (Dec. 2011), p. 483-506. Cota: RE-194

Resumo: Porque é que alguns grupos de interesses são capazes de influenciar decisões políticas com sucesso, enquanto outros não são? O autor deste artigo sugere que o contexto “questão [assunto]” é uma importante fonte de variação, pois pode facilitar ou dificultar a capacidade dos grupos de interesses para pressionar os decisores com sucesso. A fim de testar o efeito do contexto “questão” no sucesso do *lobbying*, este artigo baseia-se num conjunto de dados sem precedentes dos grupos de interesses no seio da União Europeia. Com base numa análise de texto quantitativa, o autor analisa um total de 2696 grupos de interesses e 56 “questões” de política, apresentadas na Comissão. Os resultados indicam que o lóbi de sucesso na verdade varia com o contexto do problema em discussão, depende do tamanho relativo das coligações de lóbi e da importância das questões políticas, enquanto as características individuais do grupo não apresentam qualquer efeito sistemático.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access**. Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lóbi e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da UE. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de *lobbying* está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete

enfrentar o problema da influência indevida na política [...], dada a gama de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lóbi é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesses apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lóbi também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

### PARECER

**PROJETO DE LEI n.º 30/XIV/1ª (CDS-PP) - “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*LOBBYING*)”**

**PROJETO DE LEI n.º 73/XIV/1ª (PSD) - “Regulamentação do *lobbying*”**

**PROJETO DE LEI n.º 181/XIV/1ª (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)”**

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### I. a) Nota introdutória

As iniciativas em apreço foram apresentadas na Legislatura em curso por na anterior não ter podido ocorrer a promulgação do Decreto n.º 311/XIII, que teve origem nos Projetos de Lei n.ºs 225/XIII - *Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“Lobbying”)*, do grupo parlamentar do CDS-Partido Popular, 734/XIII - *Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses*, e 735/XIII - *Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses*, do grupo parlamentar do Partido Socialista, e 1053/XIII - *Regulamentação do Lobbying*, do grupo parlamentar do Partido Social Democrata, iniciativas que foram aprovadas em votação final global, com os votos a favor do PS e do CDS-PP, a

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

abstenção do PSD e de um Deputado do PS e os votos contra dos restantes grupos parlamentares, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira.

Com efeito, em 12 de julho de 2019, na parte final da XIII Legislatura, o Presidente da República devolveu à Assembleia da República, sem promulgação, o Decreto n.º 311/XIII em causa, sobre *regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da assembleia da república*. Fundamentando o veto, a mensagem endereçada ao Parlamento começou por exprimir concordância com a necessidade de lei enquadradora, nos seguintes termos:

“Não é solução que corresponda ao imperativo da transparência de um Estado de Direito Democrático agir como se não existissem grupos de pressão organizados e com os seus representantes devidamente remunerados, para influenciarem ações ou omissões dos titulares de cargos políticos e de outros cargos públicos. Deve, pois, disciplinar-se legalmente essa realidade, para lhe impor a máxima transparência possível”.

Quanto aos termos do regime a consagrar, o Presidente da República manifestou opinião favorável a que na ordem jurídica portuguesa passem a vigorar “regras similares às constantes do Acordo Interinstitucional que regula a matéria nas três principais Instituições da União Europeia e que mereceu, em 2014, voto favorável de 646 dos Eurodeputados, de todos os partidos, incluindo todos os portugueses”.

Três aspectos do regime aprovado pela AR mereceram apreciação crítica por parte do Presidente da República:

- a) “não se exigir a declaração, para efeitos de registo, de todos os interesses representados, mas apenas dos principais, o que permite que sempre possa o representante de um interesse invocar não se tratar de um interesse principal o que o levou a exercer a sua atividade junto de titular de cargo político ou outro cargo público;”

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

- b) “a total omissão quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses”. No entendimento do PR, dever-se-ia “exigir, pelo menos, o mínimo de declaração obrigatória das remunerações recebidas pelos representantes registados pelo facto da sua atividade, sejam eles pessoas coletivas, sejam pessoas singulares. O mesmo é dizer, declaração da origem dos rendimentos de tal atividade. Quanto às pessoas coletivas, nem sequer “se obriga à comunicação das respetivas contas anuais e estrutura acionista, e, às pessoas singulares, se impõe a comunicação da matéria tributável relacionada com a sua atividade de representação de interesses”.
- c) A terceira omissão, tida por mais importante, decorreu do facto de o decreto não abranger o Presidente da República, as suas Casa Civil e Casa Militar, assim como os Representantes da República nas Regiões Autónomas e respetivos gabinetes.

Nesta sequência, os grupos parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma proposta de alteração aos artigos 3.º e 5.º do Decreto n.º 311/XIII, propostas estas que submetidas a votação na especialidade, em sede de reapreciação em Plenário, foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

Na atual legislatura, o propósito de regulamentação da atividade de representação de interesses foi retomado. Assim, os cinco Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.<sup>a</sup> – “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*Lobbying*)”, tendo esta iniciativa dado entrada a 31 de outubro de 2019, foi admitida a 6 de novembro.

Por sua vez, três Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata<sup>1</sup>, apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.<sup>a</sup> – “Regulamentação do *Lobbying*”, que deu entrada a 13 de novembro de 2019 e foi admitida admitida a 19 de novembro.

---

<sup>1</sup>Igualmente pertencentes à Juventude Social Democrata, como consta da exposição de motivos.

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

Os quatro Deputados do Grupo Parlamentar do PAN, Pessoas-Animais-Natureza, apresentaram, por sua vez o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (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)”. A proposta legislativa deu entrada a 20 de janeiro de 2020, tendo sido admitida a 27 de janeiro.

Todas as iniciativas, após serem anunciadas, baixaram na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

A Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados designou o Deputado signatário do presente relatório como relator dos pareceres relativos às três iniciativas que, tendo em conta a coincidência de âmbito, se elabora conjuntamente.

### I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O projecto de lei n.º 30/XIV/1ª (CDS-PP) amplia o âmbito de aplicação acolhendo soluções na linha aventada pelo Presidente da República quanto à revelação de rendimentos e contas da actividade desenvolvida. Idêntica é a opção constante do projecto do PSD.

Distinto no objecto e âmbito, o projecto de lei do PAN não se limita a retomar o teor do decreto vetado na Legislatura anterior, visando antes reabrir o debate sobre temas constantes da 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 e à décima quarta alteração do Estatuto dos Deputados. No que diz respeito às objeções constantes da mensagem presidencial o artigo 5.º alvitra a seguinte solução normativa:

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

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

a) *Informações gerais:*

- I. *Nome da entidade, morada, telefone, correio electrónico e sítio na Internet;*
- II. *Nome dos titulares dos órgãos sociais e capital social;*
- III. *Enumeração de todos os interesses representados e dos sectores de actividade em que ocorrerá a representação de interesses e de lobbies;*
- IV. *Nome da pessoa singular responsável pela actividade 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 actividades de representação de interesses e de lobbies e a percentagem de tempo despendido por cada uma dessas pessoas na realização de tais actividades, tendo por referência a respectiva actividade a tempo inteiro;*
- VI. *Enumeração de todas as pessoas afectas à entidade que tenham sido titulares de cargos políticos e altos cargos públicos nos dez anos anteriores à data do registo ou da sua actualização;*
- 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 actualização.*

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

- I. *O volume de negócios imputável à actividade de representação de interesses ou de lobbies no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da actualização;*
- II. *A enumeração de todos os clientes por conta dos quais a actividade de representação é realizada;*
- III. *As receitas anuais provenientes dos clientes por actividades 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;*

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

- 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 actividade de representação de interesses ou de lobbies no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da actualização;*

II. *Uma estimativa dos custos anuais relacionados actividade de representação de interesses ou de lobbies.*

Reabre-se também o debate sobre incompatibilidades e impedimentos através de um artigo 6.º com a redacção seguinte:

### ***“Artigo 6.º***

#### ***Incompatibilidades e impedimentos***

1- *Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a actividades de representação de interesses junto da pessoa colectiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de quatro anos contados desde o fim do seu mandato.*

2- *Para efeitos da presente lei, a actividade 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 dos titulares de cargos políticos;*

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

Pretende-se ainda a consagração da expressão “pegada legislativa” para designar os mecanismos de transparência fixados pelo diploma e comete-se à Entidade da Transparência a missão de fiscalizar a aplicação da lei, nos seguintes termos:

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

*“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 actualizações, as dificuldades encontradas na sua aplicação e sugestões para a sua melhoria no futuro” (artigo 13.º).~*

A alteração proposta ao artigo 28.º do Estatuto dos Deputados visa determinar que *“Os antigos deputados que se que se dediquem a título profissional a actividades de representação de grupos de interesses ou lobbies ou de representação de carácter geral directamente relacionadas com o processo decisório da Assembleia da República não podem, enquanto durarem essas actividades, beneficiar da facilidade de acesso [às instalações da AR].”*

### **I. c) Enquadramento constitucional e legal**

Todos os projectos são apresentados ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o direito de iniciativa legislativa.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

As iniciativas tomam a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, são precedidas de exposição de motivos e têm uma designação que pode com vantagem ser idêntica à aprovada na Legislatura anterior, embora reflectindo a ampliação do universo abrangido.

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que os projectos não infringem princípios e regras constitucionais e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 17.º do projeto de lei 181/XIV, sob epígrafe inexacta (“norma transitória) prevê a avaliação do impacto legislativo do diploma pela Assembleia da República, e respetiva revisão no prazo de cinco anos sobre a sua entrada em vigor.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Os títulos das iniciativas legislativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conformes ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*, podendo e devendo ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Como assinalam as Notas Técnicas de acordo com as regras de legística formal, na redação normativa de atos internos deve utilizar-se a língua portuguesa, pelo que importa encontrar em sede de especialidade vocábulos adequados em língua portuguesa. Devem também ser rigorosamente cumpridas as regras sobre as menções à legislação alterada.

### PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O articulado depurado na XIII Legislatura após muitos meses de debate reúne condições para colmatar uma lacuna anacrónica que tem facilitado suspeições de carácter difuso e abrangente sobre a alegada falta de empenhamento das instituições democráticas no combate à corrupção.

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

Tal qual resultou do debate até hoje feito, o articulado implica uma mudança significativa e com tais implicações organizativas que a opção de compromisso prevista (multiplicidade de registos) é adequada e realizável a curto prazo. A centralização de competências na Entidade da Transparência a instalar futuramente comprometeria a execução das difíceis missões que lhe cabem. Cabe à AR responsabilidade de analisar a aplicação da lei.

A alteração ao artigo 28.º do Estatuto dos Deputados (restrição de acesso à AR de antigos deputados empenhados em actividades do tipo das agora reguladas) visa alguma eventual situação futura, uma vez que o fenómeno não foi até à data detectado no Palácio de S. Bento.

### PARTE III – CONCLUSÕES

Nestes termos a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados emite o seguinte

#### PARECER

os:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV/1ª (CDS-PP) - “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*LOBBYING*)”;
- Projeto de Lei n.º 73/XIV/1ª (PSD) - “Regulamentação do lobbying”;
- Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (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)”;

em apreço reúnem as condições regimentais para serem apreciados em Plenário.

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

### PARTE IV – ANEXOS

Análise de direito comparado, consultas e contributos, avaliação prévia de impacto e Enquadramento bibliográfico consta de anexo da exclusiva responsabilidade dos autores da Nota Técnica remetida com o presente relatório e parecer. ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 19 de fevereiro de 2020

**O Deputado Relator**



**(José Magalhães)**

**O Presidente da Comissão**



**(Jorge Lacão)**

**Proposta de texto de substituição relativo aos Projetos de Lei n.º 30/XIV (CDS), n.º 181/XIV (PAN) e n.º 253/XIV (PS)**

**Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República**

**Artigo 1.º**

**Objeto**

1. A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses **privados** e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.
2. 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.

**Artigo 2.º**

**Representação legítima de interesses**

1. São atividades de representação legítima de interesses todas aquelas exercidas no respeito da lei com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, bem como os processos decisórios das entidades públicas, realizadas em nome **próprio**, de grupos específicos ou **em representação** de terceiros.
2. As atividades previstas no número anterior incluem, nomeadamente:
  - a) Contactos sob qualquer forma com as entidades públicas;
  - b) Envio e circulação 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) A prática de atos próprios dos advogados e solicitadores, tal como definidos em legislação especial, ou atos preparatórios destes, nomeadamente contactos com organismos públicos destinados a melhor informar os seus clientes acerca de uma situação jurídica geral ou concreta, ou de os aconselhar quanto à adequação de uma pretensão;
- b) As atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nesse quadro;
- c) 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 ou de políticas públicas;
- 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;**
- e) O exercício do direito de petição, bem como a apresentação de reclamações, denúncias ou queixas dirigidas às entidades públicas, formuladas, individual ou coletivamente, sem qualquer contrapartida remuneratória, no âmbito do direito de participação na vida pública.**

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, nem o exercício dos direitos previstos na Constituição e na lei no âmbito do exercício de direitos fundamentais, nomeadamente do direito de petição, do direito de participação na vida pública, do direito de manifestação e da liberdade de expressão.

### Artigo 3.º

#### Âmbito de aplicação

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;
- b) A Assembleia da República, incluindo os **seus órgãos e comissões parlamentares e os gabinetes de apoio aos Grupos Parlamentares, Deputados únicos representantes de partidos e Deputados não inscritos;**
- c) O Governo, incluindo os respetivos gabinetes;
- d) Os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;
- e) Os Representantes da República para as Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;
- f) Os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado;
- g) **O Banco de Portugal**, as entidades administrativas independentes e as entidades reguladoras;
- h) Os órgãos **executivos** e os serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica, **incluindo as entidades intermunicipais, com exceção das freguesias com menos de 10 mil eleitores.**

## **Artigo 4.º**

### **Obrigatoriedade de registo**

1. As entidades públicas abrangidas pela presente lei ficam obrigadas, no quadro das suas competências constitucionais e legais, a:

- a) Proceder à criação de um registo de transparência, com caráter público e gratuito para assegurar o cumprimento das obrigações constantes da presente lei; ou
- b) Utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) com caráter público e gratuito, sob gestão da Assembleia da República.

2. São automática e oficiosamente inscritas no registo todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas.

**3. Os registos referidos no n.º 1 são de acesso público, devendo ser disponibilizados em acesso livre através da *Internet* em formato de dados legíveis por máquina, pesquisáveis e abertos.**

## **Artigo 5.º**

### **Objeto do registo**

1. Sem prejuízo da regulamentação específica de cada entidade pública, o registo de transparência contém obrigatoriamente as seguintes informações sobre cada entidade a registar:

- a) Nome da entidade, e as respetivas moradas postal e eletrónica profissionais, telefone e correio eletrónico profissionais, bem como sítio na *Internet*, quando exista;
- b) Enumeração dos clientes, dos interesses representados e dos setores de atividade em que ocorre a representação de interesses;**
- c) Nome dos titulares dos órgãos sociais e do capital social;**

*d)* Nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses, quando exista.

*e)* Identificação dos rendimentos anuais decorrentes da atividade de representação de interesses;

***f)* Enumeração dos 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 sua atualização.**

2. O disposto no número anterior não prejudica a obrigação das entidades cuja representação de interesses é realizada através de terceiro intermediário de se registarem.

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 atualizado, solicitando a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1, designadamente a constante da alínea e), no prazo de 60 dias a contar dos factos que determinem a sua atualização.

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

## **Artigo 6.º**

### **Direitos das entidades registadas**

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 legítima de interesses, 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, **não podendo invocar outra qualidade, designadamente a de antigo titular de cargo público, para aceder aqueles espaços quando se encontrem a desenvolver atividade de representação de interesses;**
- 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.

## **Artigo 7.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, ou ato regulamentar complementar, aceitando o carácter público dos elementos constantes das suas declarações **relativos à sua atividade;**
- 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 a que seja clara e inequívoca a natureza do contacto estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contacto;
- 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 titulares dos seus órgãos e os seu funcionários, a infringir as regras constantes da presente lei e as demais normas de conduta que lhes são aplicáveis;
- i) Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas representadas em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses;
- 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;

**2. Aas 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 o acesso ao mesmo ser solicitado pela entidade pública junto da qual pretendem realizar um contacto.**

## Artigo 8.º

### Audiências e consultas públicas

1. As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do registo utilizado por cada entidade 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.**

3. Cada entidade pública disponibiliza, no respetivo sítio na *Internet*, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.

4. As entidades públicas abrangidas pela presente lei divulgam através da respetiva página eletrónica, com periodicidade pelo menos trimestral, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, nos termos a definir em ato próprio de cada entidade, devendo indicar pelo menos a data e objeto das mesmas, nomeadamente a matéria e a entidade cujo interesse representam, nos casos em que a representação seja assegurada por terceiros.

5. 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.

6. Com vista a salvaguardar a reserva devida aos casos sensíveis, **a proteção de pessoas singulares e seus dados pessoais** ou a aplicação de regimes de sigilo ou confidencialidade previstos na lei, a divulgação dos contactos e audiências pode ficar reservada:

**a) Até à conclusão do procedimento; ou**

**b) Enquanto durar o dever de sigilo ou de confidencialidade aplicável ao caso.**

## Artigo 9.º

### Mecanismo de pegada legislativa

1. Todas as consultas ou interações no quadro da representação de interesses que tenham por destinatário órgão com competência legislativa ou dotado de direito de iniciativa legislativa e que tenham ocorrido na fase preparatória são identificadas obrigatoriamente no final do procedimento legislativo, em formulário a aprovar pela entidade respetiva, que define igualmente a forma da sua publicitação no seu sítio da internet.
2. As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de mecanismos específicos de pegada legislativa que assegurem o registo de todas as interações ou consultas, sob qualquer forma, realizadas na fase preparatória das políticas públicas e de atos legislativos e regulamentares, e que assegurem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo.

## Artigo 10.º

### Violação de deveres

1. Sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados na presente lei pode determinar, após procedimento instrutório com garantias de defesa **conduzido pela entidade pública responsável pelo registo respetivo**, a aplicação de uma ou várias das seguintes sanções:
  - a) A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo;
  - b) A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação;
2. As decisões previstas no número anterior são publicadas no portal de cada registo a que digam respeito.
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 11.º**

#### **Incompatibilidades e impedimentos**

1. Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde **o final do exercício de funções.**

2. Para efeitos da presente lei, a atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros é incompatível com:

- a)* O exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público;
- b)* O exercício da advocacia **e solicitadoria;**
- c)* O exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora;
- d)* **O exercício de funções nos gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos.**

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.

## Artigo 12.º

### Registo de Transparência da Representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI)

1. É criado o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), com carácter público e gratuito, que funciona junto da Assembleia da República, para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei.
2. As entidades que pretendam exercer a atividade de representação legítima de interesses junto da Assembleia da República, por si ou em representação de terceiros, devem obrigatoriamente inscrever-se no RTRI, através do respetivo portal na *Internet*.
3. **As entidades** representantes de interesses legítimos agrupam-se no RTRI nas seguintes categorias:
  - a) Os parceiros sociais privados e as entidades privadas representadas no Conselho Económico e Social e as entidades privadas de audição constitucional ou legalmente obrigatória, **que são automaticamente inscritos**;
  - b) Representantes de interesses de terceiros: incluem-se nesta categoria todas as pessoas individuais e coletivas que atuem **profissionalmente** como representantes de interesses legítimos de terceiros;
  - c) Representantes de interesses empresariais: incluem-se nesta categoria pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam em nome próprio a representação dos seus interesses legítimos;
  - d) Representantes institucionais de interesses coletivos: incluem-se nesta categoria as entidades representativas de interesses legítimos de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos;
  - e) Outros Representantes: incluem-se nesta categoria todos aqueles, que não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses legítimos nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.

4. São automática e oficiosamente inscritas no RTRI as entidades referidas na alínea a) do número anterior.

5. Sem prejuízo da adoção de registos próprios para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei, as demais entidades públicas podem aceitar como válida a inscrição no RTRI das entidades que pretendam exercer a atividade de representação de interesses junto de si.

6. A Assembleia da República disponibiliza, no respetivo sítio na *Internet*, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.

**7. A Assembleia da República e seus órgãos internos, as Comissões Parlamentares e os Grupos Parlamentares** divulgam, no mês subsequente, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do RTRI através da respetiva página eletrónica, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 8.º.

### **Artigo 13.º**

#### **Códigos de Conduta**

As entidades públicas abrangidas pela presente lei adotam códigos de conduta próprio ou aprovam disposições especificamente aplicáveis à matéria da representação de interesses nos códigos de conduta em vigor ou aplicáveis a outras matérias, quando se afigure necessário para a densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos ou para definição de meios de acompanhamento da pegada legislativa.

### **Artigo 14.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 interesses legítimos e da sociedade civil.

2. As entidades públicas abrangidas pela presente lei publicam anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, e as dificuldades encontradas na sua aplicação e na dos códigos de conduta.

3. As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem ainda proceder a consultas regulares com os representantes de interesses legítimos, 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.

**4. Decorridos cinco anos sobre a entrada em vigor da presente lei e atendendo ao conteúdo dos relatórios referidos no n.º 2, a Assembleia da República promove a elaboração de um relatório de avaliação do impacto sucessivo da presente lei.**

#### **Artigo 15.º**

##### **Registo de transparência próprio**

1. As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem criar registos próprios ou partilhados, nomeadamente no âmbito da administração autárquica.

2. Na ausência de registo de transparência próprio ou partilhado, as entidades públicas recorrem obrigatoriamente ao RTRI.

#### **Artigo 16.º**

##### **Aplicação nas Regiões Autónomas**

**O disposto na presente lei em matéria de obrigatoriedade de registo 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 17.º**

**Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor 180 dias após a sua publicação.