NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei n.º 346/XVI/1.ª (PSD) - «Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas nacionais ou estrangeiras 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».

Data de admissão: 25-10-2024

Comissão Eventual para o acompanhamento integrado da execução e monitorização da Agenda Anticorrupção (18.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO 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

Elaborada por: Rafel Silva (DAPLEN), Luísa Colaço e Cristina Ferreira (DILP), Rosalina Espinheira (BIB) e Elodie Rocha e Liliane Silva (DAC)

Data: 26.11.2024

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa destaca a importância do «aumento da transparência do quadro que leva à decisão política por parte dos seus agentes representativos do poder democrático», bem como da «participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas», através da participação na vida pública e do direito de petição, previstos nos artigos 48.º e 52.º da Constituição da República Portuguesa.

Trata-se de uma forma de «trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório», que deve ocorrer num contexto jurídico transparente, definido e seguro.

Deste modo, para combater a «sensação generalizada da comunidade» sobre a falta de transparência nos processos decisórios, bem como assegurar que todos os interesses têm equivalente oportunidade de serem conhecidos e ponderados, em igualdade de circunstâncias, defende-se a regulamentação do *lobbying*, enquanto «atividade pela qual interesses externos aos órgãos decisórios pocuram influenciar através de contactos realizados com os titulares desse órgão, o conteúdo das decisões de política pública. Não se considera lobbying nomeadamente o exercício de direitos de petição ou a participação em procedimentos administrativos nos casos já previstos na lei».

Não obstante a existência de diversos regimes jurídicos que promovem e cultivam práticas de transparência, abertura e comunicação, tendo em consideração o sentido das recomendações das principais organizações e instituições internacionais, justifica-se a adoção de mecanismos de regulação da atividade das entidades que representam interesses legítimos dos cidadãos e das empresas junto dos centros de decisão, em conjunto com a implementação de práticas de transparência.

Assim, através da presente proposta pretende-se adotar «medidas eficazes de promoção de maior transparência e progressiva abertura na participação dos interessados nos processos decisórios estruturantes do Governo, da administração direta e indireta do Estado, da Assembleia da República e do poder local, mediante o estabelecimento de regras claras que regulam a atividade das entidades e organizações

que representam os interesses daqueles, estimulando a interação entre todas as partes interessadas num quadro determinado e fiável».

Para o efeito, é implementado um modelo de regulação da representação de interesses legítimos junto das entidades públicas que produzem decisões estruturantes para a vida do País, assente em princípios de transparência, responsabilidade, abertura, integridade, formalidade, confiança, ética e igualdade de acesso, com o recurso a dois mecanismos:

- um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos - o qual será um registo único, público e gratuito, acompanhado de um Código de Conduta, a funcionar junto da Assembleia da República: o Registo de Transparência da Representação de Interesses (RTRI);
- uma agenda pública de interações entre os representantes das instituições públicas e os representantes de interesses legítimos - sistema de registo público de todas as interações ocorridas entre os representantes das entidades públicas sujeitas a esta lei e os representantes de interesses legítimos.

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), 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)[1], 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.

[1] Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, conforme 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.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, exceto quanto ao limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como «lei-travão», que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo. Com efeito, é proposto, nos artigos 4.º e 12.º, a criação de um Registo de Transparência de Representação de Interesses, a funcionar junto da Assembleia da República, que parece implicar um aumento de despesas, e, no artigo 16.º, que a iniciativa entre em vigor 180 dias após a sua publicação, pelo que poderá aumentar as despesas orçamentadas no ano económico em curso aquando da sua publicação, caso esta ocorra no primeiro semestre. Assim, esta norma de entrada em vigor poderá, por exemplo, ser alterada de modo a que as normas com efeitos orçamentais, relevantes para este princípio constitucional[2], apenas produzam efeitos ou entrem em vigor com a publicação da lei do Orçamento do Estado subsequente.

Tendo em conta as implicações que resultam do artigo 12.º para o Orçamento da Assembleia da República, em caso de aprovação na generalidade, poderá ser ouvido o Conselho de Administração da Assembleia da República sobre esta matéria.

O projeto de lei em apreciação deu entrada e foi admitido a 25 de outubro de 2024, acompanhado da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género. A 29 de outubro foi redistribuído à Comissão Eventual para o acompanhamento integrado da execução e monitorização da Agenda Anticorrupção, para apreciação na generalidade, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

[2] Os artigos 8.º e 9.º prevêm a publicação de informação em páginas eletrónicas de entidades públicas, e a disponibilização dos respetivos formulários eletrónicos, cujo eventual impacto orçamental parece não relevar para este efeito, mas tal pode ser ponderado pelos Deputados.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa 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)[3].

No que respeita ao início de vigência, o artigo 16.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no prazo de 180 dias após publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto 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 de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do Guia de legística para a elaboração de atos normativos[4], por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Chama-se à atenção para o facto de o artigo 14.º ter um lapso no elenco dos seus cinco números, repetindo o n.º 3, pelo que tal deve ser corrigido em eventual sede de especialidade.

[3] Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.
[4] Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Constituição[5] prevê, no n.º 1 do artigo 48.º e do n.º 1 do artigo 52.º, que «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».

Em Portugal, a definição da atividade de lóbi é feita apenas em termos académicos, uma vez que, apesar de várias tentativas ao longo das últimas três legislaturas, esta atividade não está regulada legalmente.

Segundo o estudo Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal, o lóbi é definido como «"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

[5] Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 13/11/2024.

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»[6].

Em fevereiro de 2021, a autora deste estudo emitiu um parecer, a propósito das iniciativas legislativas apresentadas na XIV Legislatura para regular o lóbi, 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»[7].

Mais recentemente, Marco Lisi, coordenador do estudo Os grupos de interesse no sistema político português, publicado em junho de 2022, vem afirmar que «muitas vezes o termo "grupos de interesse" é identificado com a noção de lóbi»[8], 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»[9]. Por sua vez, 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»[10].

---

[6] *Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal*, pág. 50. Este estudo, da autoria da associação cívica Transparência e Integridade, representante em Portugal da organização global anticorrupção *Transparency International*, foi apresentado em 2014.
[7] *Parecer sobre os projetos de lei sobre a regulamentação da atividade de* lobbying, Transparência e Integridade, fevereiro de 2021, pág. 2.
[8] Cfr. Resumo da Fundação Francisco Manuel dos Santos deste estudo, com o título *Os grupos de interesse em Portugal*, Marco Lisi, junho 2022, pág. 17.
[9] *Idem*, pág. 62.
[10] *Ibidem*, pág. 62.

Importa também referir a definição que este autor faz de registo de transparência (*lobby register*): «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 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»[11].

Questão fulcral é a da transparência. Na introdução do já referido estudo Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal, aborda-se essa questão, afirmando que «Quando levado a cabo com transparência e integridade, o lóbi é um caminho legítimo que permite que os grupos de interesse sejam envolvidos em decisões que os podem afetar»[12].

Mais adiante, num capítulo dedicado à transparência e integridade na atividade de lóbi, refere-se mesmo que «A informação pública sobre práticas de lóbi é insuficiente. A maior parte das tentativas de lóbi é conduzida de forma opaca e até mesmo secreta. A inexistência de regulação em matéria de lóbi torna difícil o acesso a informação, tornando-a aliás impossível de obter no que se refere aos valores monetários despendidos na atividade. Além disso, não existe qualquer obrigação de transparência por parte dos lobistas. A maioria da informação é veiculada pelos meios de comunicação ou pelo Parlamento, caso as reuniões ocorram no âmbito das comissões»[13] [14].

Esta opacidade e falta de transparência da atividade de lóbi tem levado a que seja frequentemente associada ao tráfico de influências e à corrupção. E esta é uma área que tem sido objeto da atenção do legislador nos últimos anos.

Importa destacar, desde logo, a aprovação da Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, pela Resolução

[11] *Idem*, pág. 64.
[12] *Op. cit.*, pág. 11.
[13] *Idem,* pág. 35.
[14] Nos termos artigo 110.º do Regimento da Assembleia da República, «1 – As reuniões plenárias e das comissões parlamentares são públicas e, por regra, transmitidas pelo Canal Parlamento, bem como disponibilizadas no portal da Assembleia da República na Internet. 2 - As comissões parlamentares podem, excecionalmente, reunir à porta fechada, quando o caráter reservado das matérias a tratar o justifique, mediante deliberação nesse sentido ou nos casos em que o Regimento ou o respetivo regulamento o preveja.»

da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro[15], e consequente ratificação pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro.

Mais recentemente, na XIII Legislatura, na sequência do trabalho da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas[16] (CERTEFP), constituída pela Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril, foram aprovados os seguintes diplomas:

- Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro[17], que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro[18], que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional;
- Lei n.º 52/2019, de 31 de julho[19], 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[20], que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março[21];
- Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro[22], que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;

[15] Texto retirado do sítio da *internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.
[16] Para além de ter como objeto primacial 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 (incluindo, entre outros, os titulares de órgãos de soberania, cargos políticos, dirigentes da Administração Pública, entidades administrativas independentes e gestores públicos)», a CERTEFP devia ainda avaliar a pertinência da revisão ou emissão de legislação complementar ao exercício de cargos e funções públicas, entre elas o «[r]egime da atividade e prevenção de conflitos de interesses das organizações privadas que pretendem participar na definição e execução de políticas públicas e legislação, atividade comummente designada por *lobbying*».
[17] Cujos trabalhos preparatórios podem ser consultados na página de qualquer das iniciativas que lhe deram origem.
[18] Texto consolidado.
[19] Texto consolidado. Os trabalhos preparatórios desta lei podem ser consultados na página de qualquer das iniciativas que lhe deram origem.
[20] Os trabalhos preparatórios desta lei podem ser consultados na página de qualquer das iniciativas que lhe deram origem.
[21] Texto consolidado.
[22] Cujos trabalhos preparatórios podem ser consultados na página da iniciativa que lhe deu origem.

- Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro[23], que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Tendo em conta o teor do artigo 11.º da iniciativa legislativa objeto desta nota técnica, cumpre referir que a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, considera que exercem cargos políticos o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República. o Primeiro-Ministro, os Deputados à Assembleia da República, os membros do Governo, o Representante da República nas Regiões Autónomas, os membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, os Deputados ao Parlamento Europeu, os membros dos órgãos executivos do poder local, e os membros dos órgãos executivos das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais (n.º 1 do artigo 2.º). por força do n.º 1 do artigo 3.º, são considerados titulares de altos cargos públicos: os gestores públicos e membros de órgão de administração de sociedade anónima de capitais públicos, que exerçam funções executivas; os titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este; os membros de órgãos de gestão das empresas que integram os sectores empresarial regional ou local; os membros de órgãos diretivos dos institutos públicos; os membros do conselho de administração de entidade administrativa independente; e os titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e do 2.º grau, e equiparados, e dirigentes máximos dos serviços das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, quando existam.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia celebraram um Acordo Interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório[24] para organizações e trabalhadores

[23] Os trabalhos preparatórios desta resolução podem ser consultados na página de qualquer das iniciativas que lhe deram origem.
[24] 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.

independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia.

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 União Europeia (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[25];
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
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.

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

[25] 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).

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 União Europeiam sendo que estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da União Europeia 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 que 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.

Importa ainda 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.

Em dezembro de 2023, a Comissão adotou um pacote relativo à «Defesa da Democracia», baseado no Plano de Ação para a Democracia Europeia e que tem como objetivo combater a ameaça de ingerência estrangeira de forma mais transparente, incentivando a participação cívica e a participação dos cidadãos nas democracias, na perspetiva das eleições de 2024. O pacote inclui:

- Uma Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece requisitos harmonizados no mercado interno relativos à transparência da representação de interesses em nome de países terceiros e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937, que prevê os seguintes requisitos de transparência:

  - Inscrição no Registo de Transparência: as entidades que exercem atividades de representação de interesses em nome de um país terceiro terão de se registar num registo de transparência, sendo os Estados-Membros convidados a criar ou a adaptar os registos nacionais existentes para o efeito.
  - Acesso do público: os principais elementos dos dados sobre essas atividades de representação de interesses estarão disponíveis ao público, permitindo a transparência e a responsabilização democrática.
  - Conservação de arquivos: as entidades que exercem atividades de representação de interesses em nome de um país terceiro serão obrigadas a conservar registos das informações ou de materiais essenciais relacionados com a atividade de representação de interesses durante um período de quatro anos após o termo dessa atividade.

A proposta inclui ainda regras e salvaguardas destinadas a evitar que os requisitos de registo sejam utilizados de forma abusiva para limitar os direitos fundamentais, como as liberdades de expressão ou de associação, ou para restringir indevidamente o espaço cívico, designadamente as autoridades de controlo independentes terão poderes para solicitar registos limitados apenas em casos devidamente justificados e de forma proporcionada, devendo assegurar que esses registos não tenham consequências adversas e a possibilidade de derrogar a publicidade das informações em casos devidamente justificados.

- Uma Comunicação sobre a Defesa da Democracia, que analisa o trabalho realizado no âmbito do Plano de Ação para a Democracia Europeia

- a Recomendação (UE) 2023/2829 da Comissão, de 12 de dezembro de 2023, sobre processos eleitorais inclusivos e resilientes na União e o reforço da natureza europeia e da eficácia do processo das eleições para o Parlamento Europeu.

- uma recomendação sobre a promoção do envolvimento e da participação efetiva dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos de elaboração de políticas públicas.

- **Âmbito internacional**

Países analisados

A Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar produziu, em maio de 2024, um dossiê de informação sobre a «Regulação da Representação de Interesses (Lóbi) – Enquadramento Internacional», que inclui informação relativa a 36 países e do Parlamento Europeu[26], no qual é feito o levantamento da legislação sobre a definição e a regulação legal de lóbi, o registo de entidades que exerçam essa atividade, a natureza voluntária ou obrigatória, quem o gere, que tipo de entidades e de informação nele estão incluídas e se é acessível ao público, as condições de acesso à atividade e os direitos e deveres dos lobistas. Inclui, ainda, informação sobre a existência de códigos de conduta e outros, a obrigação de registo e divulgação dos contactos com lobistas por parte das entidades públicas e eventuais regimes sancionatórios

[26] Albânia, Alemanha (as duas Câmaras), Arménia, Áustria (ambas as Câmaras), Bélgica (as duas Câmaras), Bulgária, Canadá, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos da América, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Irlanda, Israel, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia do Norte, Moldava, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polónia (ambas as Câmaras), República Checa, Roménia, Suécia, Suíça (ambas as Câmaras) e Turquia.

Nesse sentido, para uma análise mais aprofundada remete-se referido estudo e inclui-se abaixo uma síntese dos principais aspetos da legislação em matéria de registo de representação de interesses na Alemanha, nos Estados Unidos da América, em França e no Reino Unido.

ALEMANHA

Na Alemanha, esta matéria encontra-se regulada na Lei que cria o registo de lóbis para representação de interesses junto do *Bundestag*[27] e do Governo Federal[28], de 16 de abril de 2021.

A representação de interesses é definida no § 1 (3) daquela lei como «qualquer contacto com o objetivo de influenciar direta ou indiretamente a vontade ou o processo decisório dos órgãos, entidades, membros, fações ou grupos parlamentares do *Bundestag* ou para efeitos de influência direta ou indireta na vontade ou no processo de tomada de decisão do Governo Federal». De acordo com o § 1 (4) da mesma lei, os representantes de interesses são «todas as pessoas singulares ou coletivas, associações ou outras organizações, incluindo sob a forma de redes, plataformas ou outras formas de atividades coletivas, que realizem por si próprias ou solicitem a outrem a representação de interesses».

Existe uma obrigação de registo para os representantes de interesses se uma das condições previstas no § 2 (1) 1. a 5. da Lei do Registo de Lóbis for preenchida e não for aplicável qualquer exceção nos termos do § 2 (2) ou (3). Além disso, também é possível a inscrição voluntária.

As informações a fornecer no registo são detalhadas no § 3 da Lei do Registo de Lóbis. O conteúdo do registo varia consoante se trate de uma pessoa singular ou coletiva, de uma associação ou de outra organização. No caso de registo voluntário devem ser prestadas as mesmas informações.

[27] Câmara baixa do Parlamento alemão.
[28] Texto consolidado na língua original, estando também disponível uma versão em língua inglesa.

Ao efetuarem o registo, os representantes de interesses aceitam o Código de Conduta dos Representantes de Interesses[29], que os obriga a respeitar os princípios da abertura, transparência, honestidade e integridade e que contém regras sobre contactos com membros do *Bundestag* e do Governo Federal. As violações do disposto no Código de Conduta podem ser sancionadas de acordo com § 5 (8) da Lei do Registo de Lóbis (ver também § 8). Por outro lado, os representantes de interesses podem colocar os seus próprios códigos de conduta no registo[30].

Em conformidade com o § 4 (1) da referida lei, o registo de representantes de interesses é criado e mantido eletronicamente pelo *Bundestag*, sendo gerido por uma unidade orgânica da administração desta câmara do Parlamento [Divisão ZR 4 («*lobbyregister*»)].

O registo é público, podendo ser consultado no sítio da *internet* do *Bundestag* na página dedicada ao mesmo. Para além do registo dos lobistas no ativo, é publicada uma lista de anteriores representantes de interesses, na qual ficam inscritos, durante 18 meses, os que indiquem ao *Bundestag* já não desenvolver essa atividade.

As entidades públicas não estão obrigadas a registar e divulgar contactos com representantes de interesses. Considera-se que o registo de lóbis proporciona uma transparência estrutural e substancial no que diz respeito à representação de interesses e que a divulgação de contactos individuais dos membros do *Bundestag* é incompatível com a proteção do exercício livre do mandato [artigo 38[31] (1), segunda parte, da Constituição Federal].

Quem represente interesses sujeitos a registo sem se inscrever no registo de lóbis, bem como quem não indique, altere ou atualize as inscrições de forma correta, completa ou atempada comete uma contraordenação nos termos do § 7 da Lei do Registo de Lóbis punível com multa até 50 000 €. Com a mesma multa é punido quem não efetue de forma correta, completa ou atempada, a confirmação anual da validade das informações constantes do registo. A negligência também é punível. O registo de lóbis também permite ao público saber se um representante de interesses infringiu de forma

[29] Também disponível em língua inglesa.
[30] Veja-se, por exemplo, o Código de Conduta da associação de lobistas de'ge'pol (na língua original).
[31] Também disponível em língua inglesa.

significativa o Código de Conduta, já que, após o devido processo, as infrações ficam lá mencionadas [§ 5 (8)].

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos da América, o lóbi é regulado tanto a nível federal como a nível estatal.

A nível federal, importa referir quatro leis: a *Foreign Agents Registration Act* de 1938[32]; a *Regulation of Lobbying Act* (RLA), de 1946[33]; a *Lobbying Disclosure Act* de 1995; e a *Honest Leadership and Open Government Act*[34] de 2007.

A *Lobbying Disclosure Act* , ou LDA, define «lóbi» como uma comunicação oral ou escrita (incluindo eletrónica) a um funcionário do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, feita em nome de um cliente, tendo por finalidade: (i) a formulação, modificação ou adoção de legislação federal (incluindo propostas legislativas); (ii) a formulação, modificação ou adoção de uma regra federal, regulamento, ordem executiva ou qualquer outro programa, política ou posição do Governo dos Estados Unidos; (iii) a administração ou execução de um programa ou política federal (incluindo a negociação, concessão ou administração de um contrato, concessão, empréstimo, permissão ou licença federal); ou (iv) a nomeação ou confirmação de uma pessoa para um cargo sujeito a confirmação pelo Senado.

O registo dos lobistas é obrigatório, de acesso público e gratuito e contém informação tanto de pessoas singulares como de pessoas coletivas. Os cidadãos podem aceder ao registo de lobistas da Câmara dos Representantes, do Senado ou do Departamento de Justiça. O formulário a preencher pelos lobistas, para divulgação das suas atividades[35], é disponibilizado pelo Departamento de Estado na sua página na *internet*. Há também organizações não governamentais, como a *Open Secrets*, que, acedendo a estas bases de dados, trabalham e complementam a informação aí disponibilizada, para tornar a sua utilização mais fácil.

[32]Pode consultar-se aqui um documento informativo sobre a FARA elaborado pelo *Congressional Research Service*.
[33] Revogada pela *Lobbying Disclosure Act*, de 1995.
[34] Que, no seu Título II, altera a *Lobbying Disclosure Act*, de 1995.
[35] Mais informação sobre a divulgação da atividade dos lobistas pode ser obtida neste relatório.

A violação da LDA é sancionada com uma multa de até $200 000, dependendo da gravidade do ato praticado, e, no âmbito do direito penal, com uma pena de prisão até cinco anos[36]. A própria LDA não admite que da interpretação das suas disposições resulte a possibilidade de proibir, ou autorizar qualquer tribunal a proibir, atividades de lóbi ou os respetivos contactos por parte de qualquer pessoa ou entidade, independentemente de essa pessoa ou entidade cumprir ou não os requisitos dessa lei.

A *Foreign Agents Registration Act*, ou FARA, regula a atividade de lóbi exercida em nome de uma entidade estrangeira, que pode ser um governo, um país, um partido político, ou uma pessoa singular ou coletiva, nomeadamente associação, organização ou empresa, que se subordinem às leis ou tenham a sua atividade principal num país estrangeiro. Todos os lobistas que pretendam representar entidades estrangeiras se registem junto do Procurador-Geral. As declarações de registo são públicas e podem ser consultadas pelos cidadãos, podendo o Procurador-Geral decidir retirar o carácter público às declarações de qualquer agente de um comitente estrangeiro cujas atividades tenham deixado de ter um carácter que exija o registo ao abrigo da FARA.

A violação da FARA é sancionada com pena de prisão até cinco anos, coima até $250 000, ou ambas. Certas violações são consideradas contraordenações, passíveis de ser sancionadas com penas de prisão até seis meses, multa até $5000, ou ambas. Ao abrigo da lei civil, o Procurador-Geral pode ainda solicitar uma injunção que exija o registo nos termos da FARA ou a correção de uma declaração de registo deficiente.

Os lobistas estão representados por uma associação profissional, o *National Institute for Lobbying and Ethics*, que tem um Código de Conduta próprio.

A nível estatal, refira-se, como exemplos, a regulação deste instituto no Estado de Nova Iorque, acessível na página da *Commission of Ethics and Lobbying in Government* deste Estado na *internet*, ou no Estado do Texas, disponível através da página da *Texas Ethics Commission* na *internet*.

[36] De acordo com a informação disponível nesta página do Senado.

FRANÇA

A regulação da atividade de lóbi, em França, foi aprovada pela *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, mais concretamente no título II (*articles 25 a 33*)[37], onde se reconhecem as atividades de representação de interesses (ou de lóbi) e dos profissionais que as exercem, e a qual alterou, entre outras, a *Loi n.º 2013-907 du 11 octobre relative à la transparence de la vie publique*.

De acordo com o *article 18-2 da Loi nº 2013-907 du 11 octobre.,* são representantes de interesses as pessoas coletivas de direito privado, os estabelecimentos públicos ou os agrupamentos públicos que exerçam uma atividade industrial ou comercial, os organismos mencionados no Capítulo I do Título I do Livro VII do *Code de Commerce*, no Título II do *Code de l'Artisanate* no Título I do Livro V do *Code Rural et de la Pêche Maritime*, cuja atividade principal ou regular consista em influenciar a tomada de decisões públicas, nomeadamente o conteúdo de uma lei ou de um ato regulamentar.

São igualmente representantes de interesses as pessoas singulares que exerçam uma atividade profissional a título individual que preencha as condições previstas na lei.

Cabe à *Haute Autorité pour laTransparence de la Vie Publique* (HATVP) a gestão do registo dos lobistas, o qual é obrigatório. Neste registo, são incluídas tanto pessoas singulares como pessoas coletivas, tais como empresas, públicas ou privadas, gabinetes de advogados, empresas de consultoria, sindicatos, associações ou fundações e as informações a prestar constam do *article 18-3* da *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.* As entidades públicas não estão obrigadas nem ao registo nem à divulgação dos contactos com lobistas, no entanto a HATVP não controla o cumprimento das obrigações pelos representantes de interesses nas suas relações com os funcionários parlamentares, exceto no que diz respeito à proibição de pagar remunerações, expressamente mencionada no *article 18-5, 2º bis*, da *Loi n° 2013-907 du 11 octobre.*[38]

[37] A redação do *article 25* foi, entretanto, alterada pelo *article 26* da *Loi n.º 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.*

[38] Ambas as câmaras aprovaram códigos de conduta aplicáveis aos representantes de interesses que atuem junto delas, os quais pode ser consultados aqui: do Senado e da Assembleia Nacional.

Para se ter acesso à atividade de lobista tem de se submeter à aprovação da HATVP de constar no seu diretório. Este diretório é público, disponível em formato aberto que pode ser livremente utilizado e explorado por qualquer sistema de tratamento automatizado, nas condições previstas no Título II do Livro III do *Code des relations entre le public et l'administration* (*article 18-1* da *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013)*.

Desde 1991 existe a *Charte de l' Association Française des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques* que constitui o código deontológico da profissão.

REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (lóbi), 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 (*section 1*), 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 (*section 2*).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 da *section 2* 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 *sections 3* a *9*, 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 (*section 6*) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do Registo considere apropriado (*section 7*). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (*section 9*).

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 traduz-se em infrações, à luz da *section 12*, incorrendo o infrator no pagamento de multa.

Ambas as câmaras do parlamento britânico regulam a atividade de lóbi exercida junto dos parlamentares. Estas regras constam dos respetivos códigos de conduta que se encontram disponíveis tanto no *sítio* da Internet a Câmara dos Lordes como no da Câmara dos Comuns.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Na XVI Legislatura, foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa relacionada com a atividade de representação de interesses («lobbying»):

- Projeto de Lei 179/XVI/1.ª (PAN) - Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março – **aguarda apreciação na generalidade**
- Projeto de Lei 190/XVI/1.ª (IL) **-** Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos – **aguarda apreciação na generalidade**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, não foram encontradas petições sobre esta matéria ou sobre matéria idêntica, apresentadas na presente legislatura.

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

Na XIII Legislatura, foram apresentadas as iniciativas abaixo identificadas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII/1.ª (CDS-PP) - Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING")
- Projeto de Lei n.º 734/XIII/3.ª (PS)- Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses
- Projeto de Lei n.º 735/XIII/3.ª (PS) - Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII/4.ª (PSD) - Regulamentação do Lobbying.

Destaque-se que as iniciativas enumeradas deram origem ao Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII/4 - 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.

Na XIV Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª (CDS-PP) – Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING") - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.ª (PSD) - Regulamentação do lobbying - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- 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) - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- 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 - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**

Na XV Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª (CH) - 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 – **iniciativa rejeitada com os votos contra do PS, PCP e BE, abstenção do PSD, PAN e L e votos a favor do CH e IL.**

- Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª (PAN) - Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março - **iniciativa caducada a 25-03-2024.**
- Projeto de Lei n.º 994/XV/2.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 junto da Assembleia da República **iniciativa caducada a 25-03-2024.**
- Projeto de Lei n.º 995/XV/2.ª (PSD) - 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 – **iniciativa caducada a 25-03-2024.**
- Projeto de Lei n.º 996/XV/2.ª (IL) - Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos **iniciativa caducada a 25-03-2024.**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, não foram encontradas petições sobre esta matéria ou sobre matéria idêntica, apresentadas nas anterioriores legislaturas.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas Obrigatórias**

A 3 de dezembro de 2024 foram promovidas as audiçiões da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, cujos contributos serão disponibilizados na página da iniciativa.

A 3 de dezembro de 2024, a Comissão Eventual para o acompanhamento integrado da execução e monitorização da Agenda Anticorrupção deliberou solicitar a S.EXA. o

Presidente da Assembleia da República, a promoção da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

- **Consultas facultativas**

A 3 de dezembro de 2024, foram promovidas consultas ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Mecanismo Nacional Anticorrupção e à Entidade para a Transparência e, a 4 de dezembro de 2024, foi enviado um convite à apresentação de contributos à Associação Cívica Transparência e Integridade.

Todos os contributos serão disponibilizadas na página da iniciativa.

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.

KAMINSKI, Pawel – It is all about money! : what drives interest group's relations with political parties in Central and Eastern Europe? **Political studies review**. London. ISSN 1478-9299. Vol. 21, nº 2 (May 2023), p. 321-339. Cota : RE – 341

Resumo: Este artigo estuda os contactos entre grupos de interesse e partidos políticos. A investigação existente sugere que os tempos de cooperação estreita e formal entre partidos e grupos na Europa Ocidental terminaram à medida que os contactos se tornaram mais pragmáticos e, por vezes, espontâneos. Os estudos apontam geralmente a proximidade ideológica e a troca de recursos como os principais factores por detrás dos contactos, no entanto, centram-se principalmente no poder e na posição ideológica dos partidos. No artigo em apreço, com base em dados da Polónia, Eslovénia e Lituânia, o autor centra-se nas jovens democracias da Europa de Leste, tendo em conta os recursos dos grupos de interesse, a sua tipologia e o sistema de representação dos grupos de interesse. O artigo mostra que os recursos financeiros são o principal factor para a procura de contactos com o grande número de partidos políticos.

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 seleto 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. 11 nov. 2024]. 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.

SOLAIMAN, Barry – Lobbying in the UK : towards robust regulation. **Parliamentary affairs** [Em linha]. Oxford. ISSN 0031-2290. Vol. 76, nº 2, (abr. 2023), p. 270-297. [Consult. 11 nov. 2024]. Disponível em WWW:<URL:https://academic.oup.com/pa/article/76/2/270/6400051>.

Resumo: O autor deste artigo argumenta que o regime de transparência que regula as atividades dos representantes de grupos de interesses no Reino Unido e nas administrações descentralizadas não resolve os problemas centrais da representação de grupos de interesses políticos e deve ser substituído. Este aspeto é particularmente importante após o Brexit, uma vez que o panorama regulamentar irá mudar significativamente nos próximos anos. O Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 estabelece um sistema baseado no registo para regular os lobistas que procuram comunicar com o governo em Westminster. O Scotland (Lobbying) Act 2016 estabelece um sistema semelhante, e há crescentes apelos para um registo de lobbying no País de Gales. As análises das leis existentes revelam várias falhas nesses sistemas baseados no registo, resultando em

níveis inadequados de transparência. Para colmatar o défice e garantir a transparência, o autor do artigo em análise defende duas alterações. Primeiro, um registro mais robusto para lobistas profissionais com base em maior transparência que seja harmonizado para Westminster e as administrações descentralizadas. Segundo, a criação de um site público centralizado atuando como o fórum oficial para advocacia vinculado a propostas legislativas específicas.