

RELATÓRIO

PROJETO DE LEI N.º 179/XVI/1.^a (PAN) – REGULAMENTA A ATIVIDADE DE LOBBYING E PROCEDE À CRIAÇÃO DE UM REGISTO DE TRANSPARÊNCIA E DE UM MECANISMO DE PEGADA LEGISLATIVA, PROCEDENDO À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI ORGÂNICA N.º 4/2019, DE 13 DE SETEMBRO, E À DÉCIMA SÉTIMA ALTERAÇÃO À LEI N.º 7/93, DE 1 DE MARÇO

PROJETO DE LEI N.º 190/XVI/1.^a (IL) – REGULAMENTA A ATIVIDADE DE LOBBYING EM PORTUGAL E PROCEDE À CRIAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA DOS PODERES PÚBLICOS

PARTE I - APRESENTAÇÃO SUMÁRIA DA INICIATIVA E OUTROS

I. a) Nota introdutória

A Deputada única representante do Pessoas-Animais – Natureza (DURP do PAN) tomou a iniciativa de apresentar, em 12 de junho de 2024, o [Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.^a \(PAN\)](#) - «Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março», acompanhado pela respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

Por sua vez, os Deputados da IL tomaram a iniciativa de apresentar, em 20 de junho de 2024, o [Projeto de Lei n.º 190/XVI/1 \(IL\)](#) - «Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos», acompanhado pela respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

Estas apresentações foram efetuadas nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª (PAN), foi promovida em 12 de junho de 2024, por Sua Excelência o Presidente da República, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 14 e de 24 de junho de 2024, respetivamente, as iniciativas vertentes baixaram à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (comissão competente)¹, para a emissão do respetivo relatório.

Note-se que a admissão do Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.ª (IL), através do despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 24 de junho de 2024, foi feita “*Ressalvando os limites previstos no n.º 2 do artigo 167.º da CRP*”, tendo em conta o teor da [nota de admissibilidade](#) dos serviços, que refere que “*Apesar de não haver aumento de uma despesa especificada em concreto no Orçamento do Estado, no decurso do processo legislativo parlamentar poderá ser analisado se é necessário salvaguardar plenamente o princípio da «norma-travão» (cfr. observações)*”, sendo que, nas observações, é sinalizado que “*Caso se entenda que a criação de um Sistema de Transparência dos Poderes Públicos pressupõe uma despesa direta para o Orçamento do Estado, em sede de especialidade poderá ser equacionado se é necessário ajustar a norma de entrada em vigor (o artigo 22.º) para salvaguardar plenamente o princípio da «norma-travão»*”.

Foram solicitados, em 20 de junho de 2024 e em 3 de julho de 2024, respetivamente, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público,

¹ Note-se que o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª (PAN) foi distribuído à 14.ª Comissão em “*conexão à 1.ª Comissão*”.

à Ordem dos Advogados, ao MENAC - Mecanismo de Prevenção da Corrupção, à Entidade para a Transparência, e à Associação Cívica Transparência e Integridade.

Em 28 de junho de 2024 e em 3 de julho de 2024, respetivamente, foram ainda solicitados pareceres à ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias e à ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses.

I b) Apresentação sumária dos projetos de lei

- **Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª (PAN)**

Retomando, com algumas alterações, o [Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª \(PAN\)](#)² - «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», o qual, por sua vez, retomou o [Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.ª \(PAN\)](#)³ - «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)», esta iniciativa da DURP do PAN pretende – cfr. artigo 1.º:

² Esta iniciativa chegou a ser aprovada na generalidade em 05/01/2024, com os votos contra 3-PS, PSD, PCP, BE, a abstenção 1-PS, IL, L, e a favor do PS, CH, PAN [\[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 55-55\)\]](#), mas caducou com o termo da XV.ª Legislatura.

³ Esta iniciativa foi aprovada na generalidade em 15/01/2021, com os votos a favor do PS, CDS-PP, PAN, IL, contra do PSD, BE, PCP, PEV e NINSC Joacine Katar Moreira, e a abstenção da NINSC Cristina Rodrigues – cfr. [\[DAR I série n.º 39, 2021.01.16, da 2.ª SL da XIV Leg \(pág. 48-48\)\]](#), e incluída na [Proposta de Texto de Substituição - PJI 30/XIV/1ª\(CDS\),181/XIV/1ª\(PAN\) e 253/XIV/1ª \(PS\)](#), apresentada pelo PS, CDS-PP e PAN, em 16/11/2021, tendo caducado com o termo da XIV.ª Legislatura.

- 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 (EpT);
- Instituir um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República.

O modelo constante na iniciativa do PAN assenta em “*seis aspetos estruturais diferenciadores relativamente a outras iniciativas parlamentares anteriores – incluindo o Decreto n.º 311/XIII*” (cfr. exposição de motivos), vetado politicamente pelo Presidente da República:

- 1) Introduce uma lógica de registo único e centralizado na Entidade para a Transparência – o PAN propõe que “*exista uma entidade que assegure centralmente a gestão do sistema e que controle o cumprimento das disposições legais, sendo que, no entender do PAN, a Entidade para a Transparência é a entidade que poderá desempenhar tal função com a independência e com o grau de competência técnica exigíveis*” (cfr. exposição de motivos);
- 2) Propõe a inclusão no registo do lobby dos advogados e das sociedades de advogados sempre e quando representem grupos de interesse - pretendem os proponentes 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*» (cfr. exposição de motivos);

- 3) Consagra “*mecanismos de sanção para a ausência de registo por parte dos lobistas e para eventuais violações desta futura lei*” (cfr. exposição de motivos), nomeadamente a proibição de candidatura a subsídios ou apoios financeiros concedidos por entidades públicas nacionais, pelo período de um a três anos, e o impedimento de ser candidato ou concorrente em procedimentos de contratação pública, pelo período de um a três anos;
- 4) Prevê “*um mecanismo de pegada legislativa obrigatório no quadro da Assembleia da República*” (cfr. exposição de motivos), 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 (ou seja, na elaboração de iniciativas legislativas, antes da respetiva apresentação na Assembleia da República);
- 5) Impõe a apresentação de “*um relatório anual de avaliação deste sistema de transparência*” (cfr. exposição de motivos) por parte da Entidade para a Transparência;
- 6) Altera o estatuto dos antigos Deputados à Assembleia da República concedendo-lhes facilidade no acesso às instalações deste órgão de soberania (ao invés do atual livre acesso), mas impedindo o benefício desta facilidade quando estes se dediquem a título profissional a atividades de representação de interesses – justiça o PAN a importância desta medida com o 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*” (cfr. exposição de motivos).

Para além da alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro (Aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência), por forma a atribuir à EpT a organização e a gestão do Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies, bem como instruir e

decidir sobre os processos inerentes à violação dos deveres aplicáveis às entidades registadas; à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional), atribuindo ao Tribunal Constitucional a competência para decidir os recursos de decisões da EpT; e à Lei n.º 7/93, de 1 de março (Estatuto dos Deputados) nos termos já referidos – cfr. artigos 14.º, 15.º e 16.º -, esta iniciativa prevê:

- A definição de atividades de representação de grupos de interesses ou lobbies – cfr. artigo 2.º;
- O elenco das entidades públicas abrangidas – cfr. artigo 3.º;
- A obrigação de inscrição no Registo de Transparência da Representação de Interesses e Lobbies e os factos que são objeto de registo – cfr. artigos 4.º e 5.º;
- O regime de incompatibilidades e impedimentos para o desempenho da atividade de representação de interesses ou lobbies – cfr. artigo 6.º;
- Os direitos e deveres das entidades registadas – cfr. artigos 7.º e 8.º;
- As regras relativas às audiências e consultas públicas – cfr. artigo 9.º;
- 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 – cfr. artigo 10.º;
- O regime sancionatório a ser aplicado pela Entidade para a Transparência pela violação dos deveres enunciados nesta lei – artigo 11.º;

- A adoção de Códigos de Conduta e de medidas complementares necessárias à promoção e incentivo ao registo obrigatório das entidades que exerçam atividades de representação de interesses – cfr. artigo 12.º;
- A divulgação e avaliação do sistema de transparência – cfr. artigo 13.º.

O Projeto de Lei do PAN determina a aplicabilidade desta lei “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*” – cfr. artigo 17.º -, consagrando o artigo 18.º uma norma transitória que nomeadamente atribui ao Governo a incumbência de “*inscrever na proposta de Orçamento do Estado para 2025, nos encargos gerais do Estado relativos ao Tribunal Constitucional, as verbas necessárias à criação e ao funcionamento do Registo de Transparência da Representação de Interesses e de Lobbies*”.

É proposto que esta lei entre em vigor “*no dia 1 de janeiro de 2025*” – cfr. artigo 19.º.

- **Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.ª (IL)**

Retomando o [Projeto de Lei n.º 996/XV/2.ª \(IL\)](#)⁴ – «*Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos*» e considerando que “*é fundamental aprovar uma lei que reconheça, regule e discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de representação de interesses no nosso país, assegurando a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos, sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de interesses*”, esta iniciativa da IL pretende não só estabelecer as regras aplicáveis às interações entre lobistas e entidades que, independentemente da sua natureza jurídica, exercem poderes públicos, no quadro da atividade de representação de grupos de interesses, como também criar

⁴ Esta iniciativa chegou a ser aprovada na generalidade em 05/01/2024, com os votos contra de 3-PS, PCP, BE, L, a abstenção de 1-PS, PSD, e a favor do PS, CH, IL e PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 56-56\)](#)], mas caducou com o termo da XV.ª Legislatura.

um Sistema de Transparência dos Poderes Públicos, composto pelo Registo de Transparência e pelo Mecanismo de Pegada Legislativa – cfr. exposição de motivos e artigos 1.º e 8.º.

Referem os proponentes que a regulamentação do lobbying proposta nesta iniciativa legislativa “*considera, respeita e bebe de elementos de procedimentos legislativos anteriores e incide em vários eixos: a profissionalização da atividade de representação de interesses, a criação de um registo de entidades representantes de interesses junto da Entidade para a Transparência, a criação de um mecanismo de pegada legislativa, a determinação clara de direitos e deveres das entidades abrangidas, o estabelecimento de consequências para a violação de deveres, a inclusão das entidades adjudicantes como entidades que exercem poderes públicos, e a clara separação entre o exercício da advocacia em sentido estrito e a atividade de lobista*”, sendo que, em relação “*aos dados objeto de registo por parte dos representantes de interesses, estes deverão corresponder aos dados em falta, fundamento constante do veto do Presidente da República de 12 de julho de 2019, mas a escolha de dados sujeito a registo não deverá ser desproporcional, devendo ser articulada com a privacidade dos clientes das entidades representantes de interesses*” – cfr. exposição de motivos.

De facto, o Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.^a (IL) aproveita várias normas do articulado relativo à [Proposta de Texto de Substituição - PJI 30/XIV/1^a\(CDS\),181/XIV/1^a\(PAN\) e 253/XIV/1^a \(PS\)](#)⁵, apresentada pelo PS, CDS-PP e PAN, em 16 de novembro de 2021, que não chegou a ser votada e caducou com o termo da XIV.^a Legislatura, embora, à semelhança da iniciativa do PAN, siga uma filosofia diferente, divergindo da referida proposta de texto de substituição sobretudo na medida em que propõe um registo único e centralizado na Entidade para a Transparência⁶, ao passo que aquela proposta de texto de substituição previa a criação

⁵ Recorde-se que esta proposta recuperava, por sua vez, com afinamentos/melhorias, o texto [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), vetado pelo Presidente da República em 12/07/2019, conforme [mensagem](#) enviada à AR, com a inclusão das [propostas de alteração do PS e CDS-PP](#) apresentadas no âmbito da reapreciação desse Decreto, que visavam responder às três questões apontadas pelo PR.

⁶ A IL propõe a criação de um Sistema de Transparência dos Poderes Públicos, que integra o Registo de Transparência de Representação de Interesses ou Grupos de Interesses, a funcionar junto da Entidade para a Transparência, e o PAN, a criação de um Registo de Transparência de Representação de Interesses e Lobbies a funcionar junto da Entidade para a Transparência.

do Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), a funcionar junto da Assembleia da República, registo este que poderia ser utilizado pelas restantes entidades públicas abrangidas pela lei, se estas não criarem o seu registo de transparência próprio ou partilhado.

No que respeita ao Registo de Transparência de Representação de Interesses ou Grupos de Interesses proposto pela IL, este terá carácter público, gratuito e obrigatório, e funcionará junto da Entidade para a Transparência, devendo constar de plataforma digital única e centralizada, capaz de agregar, de forma integrada e a todo o tempo, as informações que devem ser obrigatoriamente declaradas – cfr. artigo 9.º.

À semelhança do proposto pelo PAN, esta iniciativa da IL também obriga à publicitação das decisões sancionatórias proferidas pela Entidade da Transparência, assegurando recurso para o Tribunal Constitucional – cfr. artigo 18.º.

O Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.^a (IL) é composto por 22 artigos, estruturados da seguinte forma:

- Artigo 1.º (Objeto),
- Artigo 2.º (Âmbito de aplicação);
- Artigo 3.º (Definições);
- Artigo 4.º (Princípios gerais);
- Artigo 5.º (Representação de interesses ou de grupos de interesses);
- Artigo 6.º (Entidades que exercem poderes públicos);
- Artigo 7.º (Incompatibilidades e impedimentos);
- Artigo 8.º (Sistema de Transparência dos Poderes Públicos);
- Artigo 9.º (Registo de Transparência);
- Artigo 10.º (Objeto do registo);
- Artigo 11.º (Direitos das entidades registadas);
- Artigo 12.º (Deveres das entidades registadas);

- Artigo 13.º (Audiências e consultas públicas);
- Artigo 14.º (Mecanismo da Pegada Legislativa);
- Artigo 15.º (Medidas complementares);
- Artigo 16.º (Direito de queixa);
- Artigo 17.º (Violação de deveres);
- Artigo 18.º (Publicação das decisões sancionatórias);
- Artigo 19.º (Recurso das decisões sancionatórias);
- Artigo 20.º (Aplicação nas Regiões Autónomas);
- Artigo 21.º (Regime Transitório);
- Artigo 22.º (Entrada em vigor).

I c) Antecedentes parlamentares

O tema do lobbying/representação legítima de interesses foi pela primeira vez discutido na Assembleia da República na XIII.ª Legislatura, no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, constituída através da [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#).

Apesar de nas legislaturas seguintes este tema ter sido, de novo, colocado na agenda parlamentar, por vicissitudes várias continua sem haver uma lei que regule esta atividade.

XIII.ª Legislatura:

Na XIII.ª legislatura, foram apresentadas em matéria de lobbying as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 225/XIII/1 \(CDS-PP\) - «Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \("LOBBYING"\)»](#) - entrado em 06/05/2016 e discutido na

generalidade, sem tempos, no Plenário de 13/05/2016, baixou sem votação à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas em 13/05/2016;

- Projeto de Lei n.º 734/XIII/3 (PS) - «[Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses](#)» - entrado em 12/01/2018 e discutido na generalidade, sem tempos, em 19/01/2018, baixou sem votação à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas em 18/01/2018;
- Projeto de Lei n.º 735/XIII/3 (PS) - «[Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses](#)» - entrado em 12/01/2018 e discutido na generalidade, sem tempos, em 19/01/2018, baixou sem votação à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas em 18/01/2018; e
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII/4 (Deputados do PSD/JSD) - «[Regulamentação do Lobbying](#)» - entrado em 21/12/2018, baixou na mesma data à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas. Não chegou a ser agendado na generalidade em Plenário, mas foi integrado no âmbito da discussão levada a cabo na referida Comissão Eventual.

Foram solicitados e recebidos pronúncias e pareceres escritos a 22/01/2018 para as diversas iniciativas, então em comissão, às seguintes entidades: Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais; ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias; CES - Conselho Económico e Social; Ordem dos Advogados; ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses; Conselho Superior da Magistratura; Conselho Superior do Ministério Público.

A discussão sobre Lobbying, na nova apreciação na generalidade no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, ocorreu nas reuniões desta Comissão Eventual de [09/11/2018](#), de [14/11/2018](#) e de [15/11/2018](#).

Dos trabalhos de discussão e votações indiciárias das iniciativas e das propostas de alteração resultou a aprovação de um [projeto de texto de substituição](#), remetido para consulta às seguintes entidades: Conselho de Prevenção da Corrupção; Governo Regional dos Açores; Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores; Governo Regional da Madeira; Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira; Associação Nacional dos Municípios Portugueses; Associação Nacional de Freguesias; Provedor de Justiça; Autoridade Nacional de Aviação Civil (INAC); Autoridade da Concorrência; Autoridade da Mobilidade e Transporte (AMT); Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC); Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM); Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF); Banco de Portugal; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM); Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC); Entidade Reguladora da Saúde (ERS); Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR); Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE); Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC).

Em 25/03/2019, o Grupo Parlamentar do PSD, o Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e o Grupo Parlamentar do PS apresentaram propostas de alteração ao projeto de texto de substituição, sendo que, na [reunião de 26/03/2019](#), na qual se encontravam presentes todos os Grupos Parlamentares, a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas procedeu à discussão e votação do projeto de texto de substituição e das propostas de alteração apresentadas, tendo sido aprovado um [texto de substituição](#).

Tal texto de substituição foi aprovado em votação final global, no Plenário de 07/06/2019, com os votos a favor do PS e CDS-PP, contra do BE, PCP, PEV, PAN, Dep NINSC Paulo Trigo Pereira, e a abstenção do PSD e de 1Dep-PS, tendo dado origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#).

Este Decreto da AR foi vetado pelo Presidente da República em 12/07/2019 (cfr. [veto político](#)), tendo então sido publicado o seguinte comunicado no site da Presidência da República (cfr. <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=167326>):

«Considerando que três lacunas essenciais, em particular o facto de o diploma não prever a sua aplicação ao Presidente da República, justificam que não possa proceder agora à respetiva promulgação, o Presidente da República devolveu à Assembleia da República, nos termos da [mensagem em anexo](#), o diploma relativo a regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses, solicitando a ponderação quanto ao preenchimento daquelas lacunas ainda antes do termo da legislatura.».

As três lacunas apontadas pelo Presidente da República ao Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII foram as seguintes:

- 1) *“A primeira é a de 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 requerente 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 segunda é a total omissão quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses. Tal como, noutra diploma legal, se impõe uma declaração exigente da situação patrimonial dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, assim se deveria 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. Na verdade, 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) *“Mais importante é a terceira omissão. No âmbito da aplicação deste decreto deverão incluir-se também o Presidente da República, as suas Casa Civil e Casa Militar, assim como os Representantes da República nas Regiões Autónomas e respetivos gabinetes. Tal decorre de identidade de razões e, desde logo, do regime já vigente de aplicação dos impedimentos respeitantes a todos os titulares de cargos políticos ao Presidente da República e aos Representantes da República nas Regiões Autónomas. Carece de sentido haver tal identidade de regime legal e ele não existir para o controlo da representação de interesses. Tal é o caso, aliás, em Direito Comparado, desde o regime presidencialista norte-americano até ao austríaco, o que não é. Deve, pois, alargar-se o âmbito de aplicação do presente decreto e prever-se a criação de registo específico na Presidência da República, idêntico ao consignado para a Assembleia da república e abrangendo os Representantes da República nas Regiões Autónomas”.*

O Decreto vetado foi reapreciado em Plenário em 19 de julho de 2019 (leitura de veto e votação de proposta de alteração - não houve debate), tendo sido apresentada, no âmbito dessa reapreciação, uma [proposta de alteração do PS e CDS-PP](#), que visou responder às três questões suscitadas pelo Sr. Presidente da República, proposta esta que foi rejeitada com os votos a favor do PS, CDS-PP, Dep NINSC Paulo Trigo Pereira e 1Dep-PSD, contra do PSD, BE, PCP e PEV, e a abstenção do PAN [[DAR I série n.º 108, 2019.07.20, da 4.ª SL da XIII Leg \(pág. 127-128\)](#)], concluindo-se, assim, o processo legislativo.

De referir que, ainda no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, foi organizada uma [Conferência sobre Lobbying](#), que decorreu em 14 de setembro de 2016. Esta Conferência teve três painéis: um primeiro em que entrevistaram Maria Lúcia Amaral, Gonçalo Matias e Susana Corado, um segundo em que

intervieram Domingas Carvalhosa, Henrique Burnay e Marie Thiel (esta da Unidade de Transparência do Parlamento Europeu), e um terceiro em que intervieram os Deputados Duarte Marques (PSD), Jamila Madeira (PS), Vânia Dias da Silva (CDS-PP) e Inês Zuber (PCP). A Conferência foi aberta pelo então Vice-Presidente da AR, Deputado José Matos Correia, e encerrada pelo então Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, Deputado Fernando Negrão.

Também no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, nas audições realizadas na primeira fase dos trabalhos desta Comissão, pronunciaram-se especificamente sobre a matéria do Lobbying o Professor Dr. Guilherme de Oliveira Martins (20/06/2016 - [vídeo](#)), o Professor Dr. Manuel Meirinho Martins (28/09/2016 - [vídeo](#)) e o Dr. José Vera Jardim (04/10/2016 - [vídeo](#)).

XIV^a Legislatura:

Na XIV.^a Legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV/1 (CDS-PP) - «[Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\)](#)» - entrado em 31/10/2019, tendo baixado à 1.^a Comissão, em conexão com a 14.^a Comissão;
- Projeto de Lei n.º 73/XIV/1 (4Dep-PSD) - «[Regulamentação do lobbying](#)» - entrado em 13/11/2019, tendo baixado à 1.^a Comissão, em conexão com a 14.^a Comissão;
- Projeto de Lei n.º 181/XIV/1 (PAN) - «[Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa \(procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima quarta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março\)](#)» - entrado em

20/01/2020, tendo baixado à 1.ª Comissão, em conexão com a 14.ª Comissão. O texto inicial foi substituído em 14/09/2020;

- Projeto de Lei n.º 253/XIV/1 (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» entrado em 06/03/2020, tendo o texto inicial sido substituído a pedido do autor em 13/03/2020. Baixou à 1.ª Comissão, em conexão com a 14.ª Comissão.

O parecer da 1.ª Comissão relativo a estas iniciativas, elaborado pelo Deputado Pedro Delgado Alves, foi aprovado na 1.ª Comissão em 13/01/2021: Parecer e Nota Técnica CACDLG, sendo que a 14.ª Comissão também aprovou parecer sobre estas iniciativas, respetivamente em 19/02/2020 e 14/04/2020, os quais foram elaborados pelos Deputados José Magalhães e Catarina Rocha Ferreira, respetivamente: Parecer da CTED - PJI 30/XIV/1ª (CDS-PP), 73/XIV/1ª (PSD) e 181/XIV/1ª (PAN) e Parecer da CTED - PJI 253/XIV/1ª (PS).

Estas iniciativas legislativas, com a exceção do Projeto de Lei n.º 73/XIV/1 (4Dep-PSD) que não foi arrastado, foram discutidas em conjunto na generalidade no Plenário de 15/01/2021 - cfr: [DAR I série n.º 39, 2021.01.16, da 2.ª SL da XIV Leg].

Os Projetos de Lei n.ºs 30/XIV/1 (CDS-PP) e 253/XIV/1 (PS) foram aprovados na generalidade em 15/01/2021, com os votos a favor do PS, CDS-PP, PAN, IL, 4-Dep. PSD (Margarida Balseiro Lopes, Alexandre Poço, Sofia Matos e Duarte Marques), contra do PSD, BE, PCP, PEV e NINSC Joacine Katar Moreira, e a abstenção da NINSC Cristina Rodrigues – cfr. [DAR I série n.º 39, 2021.01.16, da 2.ª SL da XIV Leg (pág. 48-49)].

Já o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1 (PAN) foi aprovado na generalidade em 15/01/2022 com os votos a favor do PS, CDS-PP, PAN, IL, contra do PSD, BE, PCP, PEV e NINSC Joacine

Katar Moreira, e a abstenção da NINSC Cristina Rodrigues – cfr. [\[DAR I série n.º 39, 2021.01.16, da 2.ª SL da XIV Leg \(pág. 48-48\)\]](#).

Tais iniciativas baixaram à 1.ª Comissão, tendo sido, em 28/06/2021, redistribuídas à 14.ª Comissão, entretanto considerada a comissão competente.

PS, CDS-PP e PAN apresentaram, em 16/11/2021, [Proposta de Texto de Substituição - PJI 30/XIV/1ª\(CDS\),181/XIV/1ª\(PAN\) e 253/XIV/1ª \(PS\)](#), sobre a qual foi apresentada [Proposta de Alteração de 3 Deputados do PSD ao Texto de Substituição - Projetos de Lei 30/XIV/1ª \(CDS\), 181/XIV/1ª \(PAN\) e 253/XIV/1ª \(PS\)](#).

A discussão na especialidade destas propostas, no âmbito da 14.ª Comissão, chegou a estar agendada, mas, na reunião da 14.ª Comissão de 23/11/2021, foi apresentado requerimento do PS para adiar esta discussão, o qual foi aprovado por maioria, com votos contra do GP do PAN e do Senhor Deputado Pedro Delgado Alves (PS) e abstenção do GP do BE e do CDS-PP, e favor dos demais – cfr. [Ata n.º 68 \(23 de novembro de 2021\)](#).

O PAN ainda requereu, em 26/11/2021, a avocação a Plenário da votação na especialidade do Projeto de Lei n.º 181/XIV/1 (PAN), mas tal [requerimento](#) foi rejeitado, com os votos a favor do CDS-PP, PAN, CH, 1-Dep. PS (Pedro Delgado Alves), 2-Dep PSD (Margarida Balseiro Lopes e Duarte Marques), NINSC's Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira, contra do PS, PSD, BE, PCP, PEV e IL – cfr. [\[DAR I série n.º 29, 2021.11.27, da 3.ª SL da XIV Leg \]](#).

Estas iniciativas caducaram, assim, com o termo da XIV.ª Legislatura.

XVª Legislatura:

Na XV.^a Legislatura, o tema do lobbying foi duplamente discutido em Plenário, na reta final da legislatura, já depois da demissão formal do Governo e a dias da dissolução da Assembleia da República:

- 1) Na **reunião plenária de 21/12/2023**, no **agendamento potestativo do CH**, a respeito do [Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª \(CH\)](#)⁷ - «*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*», **rejeitado na generalidade**, com os votos a favor do CH e da IL, contra do PS, PCP e BE, e a **abstenção do PSD, PAN e L** [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 77-77\)](#)], sendo que este debate pode ser consultado em: [DAR I série n.º 33, 2023.12.22, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 37-79\)](#);
- 2) Na **reunião plenária de 03/01/2024**, no **agendamento potestativo do PS**, sobre representação de interesses – este debate pode ser consultado em: [DAR I série n.º 34, 2024.01.04, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 41-60\)](#) –, incidindo sobre as seguintes iniciativas legislativas:
 - [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*» - **aprovado na generalidade em 05/01/2024**, com os votos contra de 3-PS, PCP, BE, a abstenção de 1-PS, PSD, CH, L, e a favor do PS, IL, PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 55-55\)](#)];

⁷ De referir que esta iniciativa legislativa teve [Relatório da CTED e anexos - P JL 189/XV/1.ª \(CH\) e P JL 252/XV/1.ª \(PAN\)](#), cujo relator foi o Senhor Deputado Pedro Delgado Alves, e [Nota técnica da CTED - P JL 189/XV/1.ª \(CH\) e P JL 252/XV/1.ª \(PAN\)](#). Também sobre esta iniciativa legislativa incidiram os [Parecer do CPC - P JL 189/XV/1ª \(CH\)](#), [Parecer do CSMP - P JL 189/XV/1ª \(CH\)](#) e [Informação do CSM - P JL 189/XV/1ª \(CH\)](#).

- [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» - **aprovado na generalidade em 05/01/2024**, com os votos contra 3-PS, PSD, PCP, BE, a abstenção 1-PS, IL, L, e a favor do PS, CH, PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 55-55\)](#)];
- [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» - **aprovado na generalidade em 05/01/2024**, com os votos contra de 3-PS, PCP, BE, L, a abstenção 1-PS, CH, e a favor do PS, PSD, IL, PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 55-56\)](#)];
- [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» - **aprovado na generalidade em 05/01/2024**, com os votos contra de 3-PS, PCP, BE, L, a abstenção de 1-PS, PSD, e a favor do PS, CH, IL e PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 56-56\)](#)].

Aprovadas na generalidade, todas estas iniciativas baixaram à 14.ª Comissão para a discussão e votação na especialidade.

A especialidade destas iniciativas chegou a estar agendada para a reunião da 14.ª Comissão de 09/01/2024, mas, por falta de quórum, transitou para a reunião do dia seguinte – cfr. [Ata n.º 57 \(9 de janeiro de 2024\)](#).

Nesse mesmo dia (09/01/2024), o PS apresentou uma [Proposta de texto de substituição relativa aos P JL 252/XV/1ª \(PAN\), P JL 994/XV/2ª \(PS\), P JL 995/XV/2ª \(PSD\) e P JL 996/XV/2ª \(IL\)](#) sobre representação de interesses, com vista a ser discutido e votado na reunião do dia seguinte.

Na reunião da 14.ª Comissão de 10/01/2024, a IL propôs o adimento da discussão e votação destas iniciativas, mas este requerimento foi rejeitado, com os votos contra do PS e CH, e a favor do PSD, IL, PCP e BE, tendo, nessa sequência o PSD pedido o adiamento potestativo da discussão e votação destas iniciativas⁸, as quais caducaram, assim, com o termo da XV.ª Legislatura.

XVI.ª Legislatura:

Na atual legislatura, o [Programa do XXIV.º Governo Constitucional](#), apresentado na Assembleia da República em 10/04/2024 e discutido nos dias 11 e 12/04/2024, constam, no pilar da prevenção da corrupção, nomeadamente as seguintes medidas em matéria de transparência:

- *«Regulamentar o lobbying: definindo os conceitos, os princípios, os procedimentos, e as sanções aplicáveis à atividade de influência junto dos decisores públicos, criando um registo obrigatório e público de lobistas e de entidades representadas. O regime poderá incluir soluções como:*
 - *A criação de um Registo de Transparência, uma base de dados que inclua todos os representantes (individuais ou coletivos) de interesses legítimos que*

⁸ Não obstante, estes factos públicos e notórios (cfr., nomeadamente, [In Público- 11/01/2024](#)) não ficaram vertidos na [Ata n.º 58 \(10 de janeiro de 2024\)](#), que se limitou a referir que «Após uma breve discussão quanto à viabilidade de ser concluído este processo legislativo, em que participaram as Senhoras e os Senhores **Deputados Pedro Delgado Alves (PS), Francisco Pereira de Oliveira (PS), Emília Cerqueira (PSD), Rita Matias (CH), Carlos Guimarães Pinto (IL), Alma Rivera (PCP) e Pedro Filipe Soares (BE)**, a Comissão constatou não existir um consenso alargado que permitisse convergir para a sua finalização com êxito, face ao que a Senhora Presidente deu este ponto da ordem de trabalhos por terminado».

pretendam contactar entidades e decisores públicos, incluindo órgãos de soberania, administração pública e reguladores. O Registo deve ser comum a todas as entidades públicas, obrigatório, de acesso público e gratuito e consultável por todas as entidades públicas;

- *A criação de um Código de Conduta do Registo de Transparência, para os Representantes de Interesses Legítimos e das Entidades Públicas*
 - *A adoção da Agenda Pública que regista e divulga as interações formais ou informais entre os titulares, dirigentes ou representantes das instituições públicas e os representantes de interesses legítimos;*
 - *A criação de períodos de cooling-off para que quem tenha desempenhado cargos políticos, públicos ou funções em entidades públicas não possa dedicar-se ao exercício da atividade de representante de interesses, e tenha restrições nas interações com a entidade pública na qual trabalhou.»*
- *«Implementar a “Pegada Legislativa” do Governo, através da publicação no seu portal na internet, de modo acessível, das várias etapas de cada processo legislativo (decreto-lei) e regulamentar do executivo».*

Em concretização do seu Programa, o Governo aprovou, no Conselho de Ministros de 20 de junho de 2024, a [Agenda Anticorrupção](#), cujas primeira e segunda medidas, do conjunto das 32 medidas e incluídas no pilar da prevenção, são precisamente as seguintes:

- *«Regulamentação da atividade de Lóbi através da criação de um regime de transparência e do seu Código de Conduta»;*
- *«Escrutínio das decisões dos órgãos do Estado – Agenda dos Decisores e Registo da “Pegada legislativa”».*

De referir que o [Relatório Técnico da Agenda Anticorrupção](#), que contém a fundamentação das opções da Agenda, foi colocado em 2 de julho de 2024 em [consulta pública \(consultalex.gov.pt\)](#) pelo período de 30 dias úteis.

I d) Análise jurídica complementar à nota técnica

Ao contrário do que sucede noutros países europeus, a atividade de lobbying continua sem estar regulada em Portugal.

Em termos de direito comparado, importa ter em atenção o recente estudo elaborado, em maio de 2024, pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP), sobre a [Regulação da representação de interesses \(lóbi\) – Enquadramento internacional](#).

Importa também destacar o enquadramento deste tema ao nível da União Europeia.

Em 2011 foi criado, conjuntamente no Parlamento Europeu e na Comissão Europeia, o **Registo de Transparência**, aplicável a todos os grupos de interesse que exercem atividades destinadas a influenciar o processo legislativo e o processo de execução das políticas das instituições da União Europeia.

Inicialmente facultativo, o Registo de Transparência foi-se desenvolvendo e, **a partir de 2022, tornou-se obrigatório**. O ano de 2022 foi o primeiro ano de aplicação plena do Registo de Transparência Obrigatório, com base no [Acordo Interinstitucional](#), de 20 de maio de 2021, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia.

Sendo um instrumento de referência para a representação de interesses ao nível da UE, esta **base de dados comum do Parlamento Europeu, do Conselho da UE e da Comissão Europeia** foi criada para prestar ao público informações atualizadas sobre as atividades de representação de interesses que visam influenciar os processos legislativos e de execução das políticas das instituições da UE.

O [Registo de Transparência](#) permite tomar conhecimento dos interesses representados junto das instituições da UE, saber quem os representa e em nome de quem, quais os dossiês legislativos visados e que recursos são consagrados às atividades conexas. Constitui, assim, o principal instrumento da UE para promover uma representação de interesses ética e transparente e para tornar mais evidente e visível a participação das partes interessadas e da sociedade civil no processo democrático de tomada de decisão da UE.

O Registo de Transparência abrange hoje mais de 12.000 entidades (o [Relatório anual sobre o funcionamento do registo de 2022](#) refere existir 12.425 entidades registadas), tendo todas subscrito um [código de conduta](#) comum.

No **Parlamento Europeu** é recomendado que os deputados só se reúnam com os representantes de interesses que estejam inscritos no Registo de Transparência. Os deputados são também incentivados a indicar estas reuniões nas respetivas páginas pessoais no website do PE. Contudo, os relatores, os relatores-sombra e os presidentes das comissões são obrigados a anunciar publicamente todas as reuniões programadas com representantes de interesses relativamente a cada um dos relatórios parlamentares. Os dados publicados devem obrigatoriamente indicar a data, o tipo de reunião realizada, o objeto da reunião, o representante de interesses presente na reunião e a função do deputado. Em 15 de janeiro de 2023, os deputados haviam declarado 12 040 reuniões para o ano civil de 2022.

O Parlamento Europeu impõe a obrigação de os representantes de interesses estarem inscritos no registo para poderem participar em intergrupos ou noutras atividades de grupo não oficiais. O Parlamento exige igualmente a inscrição prévia no registo dos oradores presentes nas audições das suas comissões. Cumpre igualmente salientar que o Parlamento Europeu estabeleceu que só os representantes de interesses inscritos no registo podem obter cartões de acesso de longa duração às suas instalações. Em 31 de dezembro de 2022, das 12.425 entidades inscritas no Registo de Transparência, 2.030 dispunham de, pelo menos, um representante acreditado junto do Parlamento. Em 2022, 8.604 pessoas dispunham de uma acreditação ativa.

Este número corresponde, em média, a 4,24 representantes por organização. Em 2022, o Parlamento emitiu 6.131 cartões de acesso a representantes de interesses inscritos no Registo de Transparência.

O Parlamento Europeu recomenda que o seu pessoal verifique a inscrição dos representantes de interesses no registo antes da realização de eventos internos. Recomenda igualmente aos seus deputados que os representantes de interesses em conjunto com os quais pretendam acolher ou organizar eventos nas instalações do Parlamento Europeu estejam inscritos no registo.

No **Conselho da UE**, a inscrição no Registo de Transparência é condição prévia necessária para que os representantes de interesses possam reunir-se com o Secretário-Geral e os diretores-gerais, conforme estabelecido na Decisão (UE) 2021/929, do Conselho. A mesma regra aplica-se aos representantes de interesses que, no exercício da sua atividade profissional, participem em sessões de informação temáticas organizadas pelo Secretariado-Geral do Conselho (quando pertinente e após consulta da Presidência do Conselho) ou na qualidade de oradores em eventos públicos organizados pelo Secretariado-Geral do Conselho.

Como medida adicional para melhorar a transparência e incentivar a inscrição no registo, os convites endereçados aos representantes de interesses para participarem numa reunião do Conselho ou das suas instâncias preparatórias devem estar subordinados à sua inscrição no Registo de Transparência.

Na **Comissão Europeia**, foram estabelecidas regras rigorosas no que diz respeito aos seus contactos e interações com representantes de interesses. Em especial, todos os membros da Comissão, membros dos respetivos gabinetes e diretores-gerais da Comissão só podem reunir-se com representantes de interesses que estejam inscritos no Registo de Transparência. Na prática, essa obrigação, consagrada no Código de Conduta dos membros da Comissão

Europeia e no documento relativo aos métodos de trabalho da Comissão, significa que os representantes de interesses têm de estar inscritos antes de tais reuniões terem lugar.

A Comissão complementou a sua regra «sem inscrição no Registo de Transparência, não há reunião» com a medida de transparência que consiste na publicação, em linha, de informações sobre todas as reuniões dessa natureza com representantes de interesses (inscritos). Em 2022, a Comissão publicou informações sobre as reuniões realizadas com 2.099 representantes inscritos. Esses representantes inscritos realizaram 4.416 reuniões com membros da Comissão e/ou membros dos respetivos gabinetes e 686 reuniões com diretores-gerais da Comissão.

Além disso, a Comissão nomeia para os seus grupos de peritos apenas representantes de interesses que estejam inscritos no registo.

Como medida adicional para melhorar a transparência e incentivar a inscrição no registo, a Comissão informa automaticamente os representantes inscritos que tenham indicado um interesse em domínios de intervenção específicos, notificando-os do lançamento de consultas públicas ou roteiros nos domínios pertinentes. Os contributos prestados pelos representantes inscritos no registo são igualmente tratados separadamente dos contributos dos inquiridos não inscritos.

I e) Avaliação dos pareceres solicitados ou dos contributos resultantes da consulta pública

Até ao momento foram recebidos os pareceres do Governo Regional dos Açores, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, do Mecanismo Nacional Anticorrupção, da Entidade para a Transparência e da Ordem dos Advogados, todos sobre o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1 (PAN).

O [parecer do Governo Regional dos Açores – P/L 179/XVI/1.ª \(PAN\)](#), recebido em 27 de junho de 2024, suscita questões de ordem constitucional, considerando, em seu entender, nomeadamente o seguinte:

- ✓ *«...o n.º 3 do artigo 10.º do Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal e material, por violação da reserva material de estatutos ou de leis estatutárias, consagrada na alínea f) do n.º 6 do artigo 168.º, articulado com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º, na alínea b) do artigo 161.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 227.º e artigo 226.º da CRP, na parte em que atribui às Assembleias Legislativas Regionais, enquanto entidade pública abrangida pelo âmbito subjetivo da norma, a faculdade de legislar motu proprio sobre matéria que lhe está constitucionalmente vedada, porque reservada ao Estatuto Político-Administrativo de cada Região»;*

- ✓ *«No que respeita ao disposto no artigo 17.º do Projeto, que prevê que “o disposto na presente lei 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”, há a observar que os poderes legislativos das regiões autónomas são mais amplos do que a mera adaptação das opções legislativas nacionais aos órgãos de governo próprio e à administração regional, na medida em que a liberdade conformadora do legislador regional é total nesta matéria, salvo em reserva estatutária, conforme atrás se observou, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 228.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º ambos da CRP, pelo que uma tal norma também padeceria de inconstitucionalidade por violação de tais poderes», sugerindo que «o artigo 17.º do Projeto de Lei apenas, quando muito, poderia replicar o que decorre do n.º 2 do artigo 228.º da CRP e artigo 15.º do EPARAA, isto é, prever que o disposto no agora projeto de lei aplica-se às regiões autónomas com as necessárias adaptações enquanto, no seu âmbito de poderes legislativos e regulamentares, não for aprovado diploma regional sobre a matéria» e prevenindo que «mesmo numa solução*

deste tipo, haveria de salvaguardar que a aplicação do disposto no projeto de lei em análise aos membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas depende da adoção do regime nela previsto nos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas», salientando que, «caso o conteúdo normativo do artigo 17.º do Projeto de Lei não contenha idênticas salvaguardas», por reporte ao disposto nos artigos 23.º e 24.º da [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, «estará a violar o disposto no artigo 96.º do EPARAA, podendo assim ser considerado inconstitucional ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP».

Já o [Parecer da Assembleia Legislativa da RAA – PJI 179/XVI/1.ª \(PAN\)](#), recebido em 3 de julho de 2024, contém a síntese da posição dos diversos Grupos e Representações Parlamentares, bem como a votação dos partidos, sendo que:

«O Grupo Parlamentar do PSD emite parecer desfavorável relativamente à presente iniciativa com a seguinte declaração de voto:

“O Grupo Parlamentar do PSD entende, entre outros pontos, que o n.º 3 do artigo 10.º do Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal e material, por violação da reserva material de estatutos ou de leis estatutárias, consagrada na alínea f) do n.º 6 do artigo 168.º articulado com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º, na alínea b) do artigo 161.º, na alínea e) do artigo 227.º e artigo 226.º da CRP, na parte em que atribui às Assembleias Legislativas Regionais, enquanto entidade pública abrangida pelo âmbito subjetivo da norma, a faculdade de legislar motu proprio sobre matéria que lhe está constitucionalmente vedada, porque reservada ao Estatuto Político-Administrativo de cada Região.

Nestes termos, caso o conteúdo normativo do artigo 17.º do Projeto de Lei não contenha idênticas salvaguardas, estará a violar o disposto no artigo 96.º do EPARAA, podendo assim ser considerado inconstitucional ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP”.

O Grupo Parlamentar do PS emite parecer desfavorável relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CH não emitiu parecer relativamente à presente iniciativa.

A Representação Parlamentar do PPM emite parecer desfavorável relativamente à presente iniciativa.

A Representação Parlamentar do PAN: não emitiu parecer relativamente à presente iniciativa.»

Nesta decorrência, “A Comissão Especializada de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, deliberou, por maioria, dar parecer desfavorável à presente iniciativa”.

Por sua vez, o [Parecer do Mecanismo Nacional Anticorrupção \(MENAC\) – PJI 179/XVI/1.^a \(PAN\)](#), recebido em 1 de julho de 2024, depois de fazer uma abordagem geral sobre o que é o lobbying, do qual se destaca a afirmação de que “A *regulação ou regulamentação do lobby é... uma ação necessária para afastar a corrupção e garantir a integridade e transparência dos agentes*”, analisa na especialidade a iniciativa do PAN, sugerindo um conjunto de alterações, que se resumem às seguintes:

- A inclusão, no n.º 3 do artigo 1.º (Objeto), do “*princípio da legalidade*”;
- A eliminação, nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 2.º (Representação de grupos de interesses ou lobbies), a expressão “*sob qualquer forma*”, “*porque permite uma discricionariedade arbitrária nos contactos, envio e circulação*”, sendo que “*o ideal seria explicitar-se como se processam/concretizam os contactos, envio e circulação*”;
- O aditamento de um novo n.º 5 ao artigo 9.º (Audiências e consultas públicas), segundo o qual “*5 – Todas as entidades sujeitas a registo de transparência devem apresentar no momento do registo o código de conduta que as regula*”;
- A substituição do “*podem*” pelo “*devem*” no n.º 3 do artigo 10.º (Mecanismo de pegada legislativa);

- A alteração do n.º 4 do artigo 11.º (Violação de deveres e quadro sancionatório) substituindo a expressão “*junto das entidades públicas*” por “*junto da Entidade para a Transparência*” e passando a redação da norma a ser: “*4 – Todos os cidadãos ou entidades têm direito a apresentar queixa junto da Entidade para a Transparência*”;
- A alteração dos n.ºs 1 e 3 do artigo 13.º, aditando a referência ao “*MENAC*”.

“*Em conclusão*”, o parecer do MENAC refere o seguinte:

«A matéria da regulamentação das atividades de Lobbying, e dos correspondentes cuidados que lhe devem estar associados, tem sido considerada necessária e importante no contexto da promoção da transparência da gestão pública, particularmente no quadro das medidas de controlo dos conflitos de interesses e de prevenção da corrupção.

Organismos internacionais que têm realizado avaliações a Portugal relativamente a esta problemática, incluindo mais recentemente a OCDE e o GRECO, têm sinalizado diversas fragilidades nesta matéria, recomendando correlativamente a necessidade de adoção de medidas e instrumentos de controlo e prevenção de riscos.

Neste âmbito, o MENAC considera que os normativos a adotar relativamente às questões da regulamentação das atividades de Lobbying e dos correspondentes cuidados procedimentais que lhe devem estar associados, incluindo o Registo de Transparência e o Mecanismo de Pegada Legislativa, como os que estão em apreço na proposta legislativa, devem ajudar a promover, de forma clara e inequívoca, o cumprimento das recomendações que têm sido apresentadas por organismos como os anteriormente indicados, nos relatórios sobre estas matérias, incluindo a verificação de componentes tão importantes como:

- *Transparência em todas as fases associadas aos processos de lobbying, incluindo publicitação de agendas, conteúdos de contactos realizados e correspondentes decisões adotadas*
- *Informação clara e de acesso público relativamente a todos os procedimentos de atividades lobistas, incluindo o seu objeto e as identidades dos participantes*

- Criação de plataformas de acesso público com registos de interesses e identificação de lobistas
- Adoção de medidas de prevenção de conflitos de interesses e de riscos de corrupção e infrações conexas
- Adoção de códigos de conduta adequadas ao desenvolvimento das atividades de lobbying, com indicação de boas práticas e previsão de quadros sancionatórios relativamente a situações de incumprimento.»

Já o **parecer da Entidade para a Transparência – P JL 179/XVI/1.^a (PAN)** é “do entendimento que existem vários aspetos que merecem uma reflexão mais detida”, sugerindo, desde logo, que, “a alterar-se a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, tal alteração não se deverá ficar, apenas, pelo artigo 8.º do Estatuto da EpT”, que atribui à EpT a “organização e gestão do Registo, bem como instrução e decisão sobre os processos inerentes à violação dos deveres aplicáveis às entidades registadas”: o “artigo 2.º deverá espelhar essas mesmas mudanças”, pois o “o papel da EpT passará a abranger algo mais do que a apreciação e a fiscalização da declaração única”.

Salientando que o “Projeto em análise tem subjacente a intenção de alargar o âmbito de atuação da EpT”, atribuindo-lhe a “a responsabilidade de controlar o Registo”, considera a EpT que “importa ter alguns aspetos em consideração”.

Desde logo, «estar a onerar a EpT com a obrigação de fiscalizar o Registo será alargar, significativamente, o respetivo âmbito de atuação: esta, em último termo, será uma entidade administrativa independente que terá a seu cargo, não só a análise e fiscalização de declaração única, mas, também um “controlo de lobbies”, sendo certo que, a dada altura, este último controlo poderá, mesmo, vir a absorver grande parte dos recursos da EpT».

Daí que a EpT seja «da opinião que o mesmo, a acontecer, deverá merecer uma reflexão detida – ao ponto de se averiguar, inclusivamente, se a própria Lei n.º 52/2019, de 31 de julho,

não merecerá, também ela, uma alteração», sendo que «em face das condições materiais que, na presente data, se encontram ao dispor da EpT, não existirão meios reais para acolher e assegurar o desempenho de funções que se relacionem com o controlo do Registo – pelo menos, a breve trecho».

Por outro lado, o *«Projeto prevê que, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados no diploma, 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 EpT de algumas sanções (v. artigo 11.º)», quando a «EpT não tem quaisquer competências sancionatórias, designadamente dirigidas ao incumprimento da obrigação declarativa constante da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho».*

Considera o parecer que a atribuição à EpT do *«poder de aplicar, diretamente, sanções»* merece, no entender da EpT, *«uma reflexão aprofundada sob pena de se deslocar, quase por completo, o foco da EpT da análise e fiscalização da declaração única para o “controlo de lobbies”»,* adiantando que, *«se o mencionado Projeto avançar, e se, conseqüentemente, for concedido à EpT o poder de aplicar sanções, deverá ser garantida, em nosso entender, a necessária conformidade normativa com a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro e com a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho».*

O parecer refere ainda que *«a aplicação das sanções por parte da EpT gera questões quanto ao controlo das mesmas, visto o articulado normativo proposto não ir mais longe, a este respeito, do que prever a publicitação das decisões no Registo constante da página da Internet da EpT. O Projeto deixa sem resposta questões como: é a EpT que controlará a eficácia e o cumprimento das sanções? A existir tal controlo, é a EpT coadjuvada por entidades como o Ministério Público ou outras entidades públicas?».*

O parecer da EpT salienta também que «o acesso público ao Registo não se encontra, no Projeto, devidamente operacionalizado à luz da legislação de proteção de dados pessoais, de modo a garantir que certos dados pessoais não são objeto de consulta».

O **parecer da Ordem dos Advogados – PJI 179/XVI/1.^a (PAN)** refere «a necessidade de proceder a algumas críticas justificadas, em nosso modesto entender, nomeadamente:

1. Quanto ao artigo 1.º, n.º 1 do Projeto de Lei, alargar ou reformular as pessoas ou entidades abrangidas;
2. No que concerne ao artigo 3.º, em especial, ao n.º1), alínea g), é questionável o motivo de se excluir freguesias com população inferior a 10 000 eleitores;
3. Mais, o referido artigo 3.º, apenas apresenta um único número;
4. Acresce ainda que, quanto ao artigo 4.º, n.º 2, não deveriam ser acrescentadas as entidades ou pessoas singulares e/ou coletivas 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 (...)?;
5. No que concerne o artigo 6.º, n.º 2, al. d), deverá ser aditado a perfilhação e ainda a adoção;
6. Mais, acresce que e como já ficou supra referido os Advogados deverão ser considerados como os profissionais por excelência a poderem desempenhar esta atividade de forma isenta, imparcial e independente. Até porque a independência é uma das características essenciais destes profissionais.

Finalmente, e quanto aos Advogados/as e às sociedades de Advogados somos a recomendar um regime de registo obrigatório que assegure a transparência e confiança pública. Contudo, sendo o sigilo profissional um pilar do exercício da advocacia, protegendo comunicações confidenciais entre advogados e clientes, o mesmo não deve deixar de ser respeitado mesmo em atividades de lobbying. Com vista ao equilíbrio entre transparência e sigilo profissional, sugerimos mecanismos de conciliação que passam por registo detalhado, no Portal da Ordem dos Advogados, onde deverão constar descrições gerais das atividades de

Lobbying, sem revelar informações confidenciais, sem comprometer o sigilo profissional, e com o consentimento informado por parte do cliente».

Em conclusão, a Ordem dos Advogados considera que *«a presente proposta legislativa afigura-se materialmente conforme aos ditames constitucionais e aos instrumentos internacionais mais recentes nesta matéria, donde esta Ordem concorda com a alteração legislativa preconizada, mas sempre com as ressalvas evidenciadas e que se impõem».*

Por isso, a Ordem dos Advogados emitiu *“parecer favorável ao Projeto de Lei sub judice, desde que as ressalvas supra explanadas sejam acolhidas”.*

Foram também recebidos os [Contributos da APECOM - PJI 179/XVI/1ª \(PAN\) e PJI 190/XVI/1ª \(IL\)](#), que é a associação que representa o setor das empresas de comunicação e relações públicas e que se assume como *“parte interessada nesta legislação, sendo diretamente impactada pela regulamentação desta atividade”*, manifestando *“a sua vontade e disponibilidade para, por um lado, enviar **um parecer sobre o conjunto das propostas que vierem efetivamente a ser debatidas**, e, por outro, a ser ouvida, em audiência, quando for considerado oportuno”.*

Salientam que a *“APECOM sempre considerou essencial para uma democracia moderna, participada e esclarecida, a existência de regulação clara e equitativa sobre a regulação da relação entre decisores e representantes de interesses legítimos”*, defendendo que *“a regulamentação adequada da representação de interesses legítimos, seguindo as boas práticas europeias - das instituições comunitárias e de um conjunto amplo de Estados-membros – trará benefícios importantes em matéria de transparência, no que respeita aos processos de tomada de decisão, permitindo o seu efetivo escrutínio”.*

A APECOM considera que *«A criação de um registo único, online e gratuito, de tais representantes, não admitindo “pedidos administrativos de informações complementares”,*

permitirá a todo o tempo conhecer quem representa que interesses; e a existência de informação sobre quem reuniu com quem, onde, e com que objetivo, traz transparência a todo e qualquer processo de decisão. Desse ponto de vista, a criação de um mecanismo de pegada legislativa afigura-se também de utilidade».

A APECOM alerta para que “as soluções legislativas que promovam a transparência devem ser bem calibradas para evitar excessos que distorçam o funcionamento da atividade e, por essa via, da concorrência. Especificamente, a prestação de informação pública sobre os representantes de interesses legítimos e sobre a sua atividade enquanto tal é desejável, mas há aspetos financeiros, comerciais e contratuais que devem poder ser salvaguardados. Apresentar informação financeira agregada respeitante à atividade, ou em intervalos de valores, não oferece reservas. Contudo, apresentar informação financeira respeitante a clientes específicos ou valores concretos de prestação de serviços não deve ser aceite, assim como prestar informação respeitante a custos decorrentes da atividade, e respetiva estruturação”.

A APECOM entende que se deve olhar também «de forma atenta para a “Enumeração de todas as pessoas afetas à entidade que tenham sido titulares de cargos políticos e altos cargos públicos nos dez anos anteriores à data do registo ou da sua atualização”. Ora, se PAN estipula o período de quatro anos, e a IL de três, como impedimento para o exercício da atividade após o desempenho de funções públicas, que sentido faz identificar profissionais que desempenharam cargos por um período muito superior ao da sua incompatibilidade?»

A APECOM remete um documento, que elaborou, que descreve a situação da regulamentação de interesses legítimo no contexto europeu, bem como o direito comparado elaborado pela DILP que já sinalizámos supra.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR E POSIÇÃO DOS DEPUTADOS E GRUPOS PARLAMENTARES

II. a) Opinião do relator

O signatário do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre os Projetos de Lei n.º 179/XVI/1.^a (PAN) e n.º 190/XVI/1.^a (IL), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

II. b) Posição dos Deputados e dos Grupos Parlamentares

Nada a registar.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. A DURP do PAN apresentou na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.^a – «*Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março*».
2. Esta iniciativa legislativa da DURP do PAN pretende estabelecer as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e outras entidades que, por qualquer forma, pretendam assegurar representação de grupos de interesses ou lobbies e proceder à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e Lobbies a funcionar junto da Entidade para a Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República, introduzindo, neste sentido, alterações ao Estatuto da Entidade para a Transparência (aprovada em anexo à Lei

Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro), à Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28782, de 15 de novembro) e ao Estatuto dos Deputados (Lei n.º 7/93, de 1 de março).

3. Por sua vez, a IL apresentou o Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.^a (IL) - «*Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos*».
4. Esta iniciativa legislativa da IL pretende não só estabelecer as regras aplicáveis às interações entre lobistas e entidades que, independentemente da sua natureza jurídica, exercem poderes públicos, no quadro da atividade de representação de grupos de interesses, como também criar um Sistema de Transparência dos Poderes Públicos, composto pelo Registo de Transparência e pelo Mecanismo de Pegada Legislativa.
5. Face ao exposto, e sem prejuízo das questões de ordem constitucional sinalizadas nos pareceres remetidos pelos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores, em relação à iniciativa do PAN, e na nota de admissibilidade dos serviços, em relação à iniciativa da IL, que deverão ser avaliadas em sede de especialidade, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que os Projetos de Lei n.º 179/XVI/1.^a (PAN) e n.º 190/XVI/1.^a (IL) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em Plenário.

PARTE IV – NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

IV. a) Nota técnica

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

IV. b) Outros anexos

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 10 de julho de 2024

O Deputado Relator



(*António Rodrigues*)

A Presidente da Comissão



(*Ofélia Ramos*)