

A Sua Excelência  
Presidente da Comissão de Transparência e  
Estatuto dos Deputados (CTED).  
Correio eletrónico: [14CTED@ar.parlamento.pt](mailto:14CTED@ar.parlamento.pt)  
CC: [Liliane.SanchesSilva@ar.parlamento.pt](mailto:Liliane.SanchesSilva@ar.parlamento.pt)

v/Ref.-E-mails, de 28.06 e de 03.07.2024 N/Ref.-OFI:378/2024-SF\_COR\_1639/2024 e COR\_1671/2024 DATA: 16 de julho de 2024

**ASSUNTO: ENVIO DE PARECER ANMP – PROJETOS DE LEI SOBRE “REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBYING E MECANISMO DE PEGADA LEGISLATIVA”**

Na sequência da v/ correspondência - e-mails datados, respetivamente, de 28 de junho e de 03 de julho do corrente ano -, somos a remeter, em anexo, o Parecer da ANMP sobre o **Projeto de Lei n.º 179/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, procedendo à primeira alteração à lei orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima quarta alteração à lei n.º 7/93, de 1 de março) - e o **Projeto de Lei n.º 190/XIV/1.ª (IL)** - regulamenta a atividade de Lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos - aprovados, na presente data, pelo Conselho Diretivo desta Associação.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário Geral da ANMP



Rui Solheiro

**PROJETOS DE LEI SOBRE “REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBYING E MECANISMO DE PEGADA LEGISLATIVA”**

**PARECER ANMP**

A Assembleia da República, através da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª CTED) solicitou à Associação Nacional de Municípios Portugueses a emissão de parecer sobre os seguintes Projetos legislativos:

- **Projeto de Lei n.º 179/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, procedendo à primeira alteração à lei orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima quarta alteração à lei n.º 7/93, de 1 de março).**

- **Projeto de Lei n.º 190/XIV/1.ª (IL) - regulamenta a atividade de Lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos.**

**I. ENQUADRAMENTO:**

As duas iniciativas legislativas – da representante Parlamentar do Partido Pessoas, Animais e Natureza (PAN) e do Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL) – pretendem, de grosso modo e segundo as respetivas exposições de motivos, proceder à **clarificar o conceito de lobbying**, enquanto atividade que visa aumentar a transparência, a responsabilidade e a participação da sociedade civil, melhorar a qualidade da legislação, fortalecer a democracia e melhorar a reputação da economia, sendo um sinal de amadurecimento social e democrático. Para o efeito, procedem à **regulamentação da atividade de Lobbying ou “representação de interesses” ou “de grupos de interesses” junto das entidades que exercem poderes públicos**, como passo essencial para contribuir para a integridade e transparência desta atividade que, segundo a OCDE, “... constitui um ato legítimo de participação pública, sendo o principal agente transformador das políticas públicas dos Estados”, afastando os preconceitos e, desta forma, reconhecer a legitimidade da atividade de lobbying, tornando-a visível e permitindo um escrutínio mais eficaz e gerando uma maior confiança na nossa democracia.

Neste contexto, são genericamente consideradas “*atividades de representação de interesses ou de grupos de interesses ou lobbies*” as atividades exercidas por pessoas singulares ou coletivas com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, em nome próprio ou de outrem, o processo de formação, decisão e execução de atos jurídico-públicos, junto de entidades que exercem poderes públicos.

No essencial, as duas propostas de lei assentam nos mesmos eixos fundamentais:

- **Normatização e delimitação do que se entende por “grupos de interesses” e atividades de influência ou de representação desses mesmos interesses;**
- **Criação de um registo (obrigatório) de Transparência de “Representação de interesses ou Grupos de Interesses”, plataforma eletrónica ou Sistema de acesso público e gratuito, a funcionar**

junto da Entidade para a Transparência (EpT) – instituída pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro –, que assegura, o cumprimento das obrigações declarativas previstas nas propostas em apreço; e

- Consagração da **obrigatoriedade de inscrição no aludido Registo de Transparência**, por parte das entidades que pretendam exercer, por si ou em representação de terceiros, tal atividade – de representação de grupos de interesses ou de lobbies – junto das entidades públicas abrangidas pela presente lei;

- Previsão de **direitos e obrigações ou deveres dos “grupos de interesses”** decorrentes desse registo;

- Consagração do **Mecanismo de “Pegada Legislativa”**, que se traduz na obrigatoriedade de “... registo de todas as interações ou consultas, sob qualquer forma, realizadas na fase de formação, decisão e execução de atos jurídico-públicos, e que assegurem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo” e, desta forma, elaboração de um relatório no qual são identificados e pormenorizados todas as informações sobre as influencias registadas durante um determinado processo legislativo – quem, como, de que forma e quando –, contribuindo para o aumento da transparência, da integridade e melhoria dos resultados com redução dos riscos de corrupção;

- Previsão de um **regime sancionatório** aplicável às infrações ao diploma.

Ambos os projetos de diploma consideram “entidades públicas” ou “entidades que exercem poderes públicos” os vários órgãos de soberania e os respetivos gabinetes, em particular os órgãos e serviços das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Setor Empresarial Local, incluindo os respetivos gabinetes (cfr. as alíneas g) e h) do n.º 2 do artigo 6.º do Projeto de Lei n.º 190/XIV(1.ª (IL) – de referir, a este respeito, que o Projeto do PAN faz apenas menção aos órgãos executivos dos Municípios e das Freguesias com mais de 10 000 eleitores ou com mais de 7 000 eleitores e de 100 km² de área (cfr. as alíneas f) e g) do n.º 1 do artigo 3.º do Projeto de Lei n.º 179/XIV/1.ª (PAN) –.

## **II. APRECIÇÃO ANMP:**

Relativamente ao conteúdo das propostas apresentadas, a ANMP emite as sugestões e os comentários seguintes:

### **II.A APRECIÇÃO GLOBAL**

#### **1. Ponto Prévio**

Conforme é sabido, **o atual paradigma de promoção da transparência e integridade e da prevenção da corrupção encontra-se alicerçado, entre outras, na atuação do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e da recente Entidade para a Transparência (EpT), bem como dos diferentes órgãos de controlo interno e, nessa medida afigura-se-nos que a atividade de lobbying, desde logo, o registo de entidades, o controlo dos casos, a aplicação de poder contraordenacional deve ser acometido à Entidade para a Transparência (EpT).**

A ANMP advoga a importância da defesa do Estado de Direito, em todas as suas vertentes e, nessa linha, considera fundamental a criação de regras que permitam reforçar a transparência e a imparcialidade nas relações entre os entes públicos e entidades do setor privado, sendo este relacionamento importante para que as entidades públicas possam conhecer e analisar os interesses associados a cada procedimento decisório.

## 2. Exclusões

No que concerne à **definição de lobbying**, de notar que, **em particular, não se consideram abrangidas pela atividade de lobbying ou de representação de interesses** as atividades de parceiros sociais, nem *“As atividades em resposta, incluindo o envio de contributos escritos ou por meio de audição, a pedidos diretos e individualizados de prestação de informações, convites para assistir a audições públicas ou participar nos trabalhos de preparação de legislação ou de políticas públicas, endereçados por entidades que exerçam poderes públicos na medida em que exista já um registo público, sob qualquer forma, dessas atividades;”* (cfr. alínea c) do n.º 3 do artigo 5.º do Projeto de Lei n.º 190/XIV/1.ª (IL) e, de conteúdo semelhante, a alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 179/XIV/1.ª (PAN).

Ora, atendendo a que a Lei n.º 54/98, de 18 de agosto atribuiu à ANMP o estatuto de parceiro, conferindo-lhe o direito “a) Consulta prévia, pelos órgãos de soberania, em todas as iniciativas legislativas respeitantes a matéria da sua competência;”, entendemos que a atividade da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) se subsume nas atividades excluídas.

Ademais, entende também a ANMP que a criação de regras para a representação legítima de grupos de interesses deve somente abranger as entidades que defendem interesses privados, por contraposição aos interesses públicos.

## II.B PROJETO DE LEI N.º 179/XIV/1.ª (PAN)

### 3. Artigo 2.º | Representação de grupos de interesses ou lobbies

O artigo 2.º da proposta define, no seu n.º 1, como **“atividades de representação de grupos de interesses ou lobbies** todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros, os processos decisórios e a formulação, a execução ou os resultados das políticas públicas, de atos legislativos, de atos regulamentares, de atos administrativos, de contratos públicos das entidades públicas.”.

A este propósito, permitimo-nos alertar para o facto de que o conceito empregue “contratos públicos” ter um alcance menos amplo, uma vez que é a expressão “contratos administrativos” aquela que *abarca todos os contratos celebrados pelas entidades públicas, ainda que o respetivo procedimento de formação contratual não esteja sujeito à Parte II do Código dos Contratos Públicos (CCP) - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (na sua redação atual) -*.

#### 4. Artigo 4.º | Registo de transparência da Representação de Interesses e de Lobbies

Consagra-se a obrigatoriedade de as entidades públicas abrangidas – em particular, os órgãos executivos dos municípios e das entidades intermunicipais, das freguesias com mais de 10 000 eleitores ou mais de 7 000 eleitores e de 100 km<sup>2</sup> de área, incluindo os respetivos gabinetes e do setor empresarial local –:

- i. Disponibilizarem, no seu sítio da internet, *“uma página com todas as consultas públicas em curso referentes às suas iniciativas”* (cfr. o n.º 5);
- ii. Reportarem mensalmente à Entidade para a Transparência o registo de interações com entidades inscritas no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies, ocorridas no decurso do mês precedente, através da entrega de formulário preenchido, cujo modelo consta do anexo I ao referido PL (cfr. o n.º 6);
- iii. Disponibilizarem, na página da internet, o *“registo de interações”* com as entidades registadas (cfr. o n.º 8).

Ora, as exigências de disponibilização de dados e de reporte mensal em apreço, afiguram-se-nos constituir uma medida claramente desproporcional à sua real utilidade, porquanto exigirá dos Municípios a alocação de meios e dispêndio de recursos, escassos e já claramente insuficientes para a concretização da totalidade das atribuições municipais, a uma tarefa puramente descritiva e, porventura, inconsequente.

#### 5. Artigo 5.º | Objeto do Registo

No que concerne à informação – geral e específica – que, de acordo com as várias alíneas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º, deve constar do Registo de Transparência, parece-nos algo excessiva a quantidade de informação elencada. Nessa medida, propõe-se que a redação do normativo seja ponderada e que alguma daquela informação passe a constar, obrigatoriamente, dos respetivos sítios da internet dos “grupos de interesses ou lobbies”, tornando o registo mais simplificado.

#### 6. Artigo 6.º | Incompatibilidades e Impedimentos

Conforme é sabido, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (na sua redação atual), regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos, altos cargos públicos, as suas obrigações declarativas, o regime de incompatibilidades e impedimentos aplicável – inclusive após a cessação de funções– e o respetivo regime sancionatório.

Atento o exposto, e a fim de evitar dificuldades ou constrangimentos interpretativos e de contribuir para a segurança jurídica, propõe-se que o artigo 6.º, em vez de densificar o regime de incompatibilidades e impedimentos aplicável aos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou cargos equiparados, proceda à remissão para o regime legal já em vigor no nosso ordenamento jurídico, em particular para os artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52/2019 – como, de resto, se verifica no n.º 1 do artigo 7.º da outra Proposta de Lei também em análise –.

## 7. Artigo 9.º | Audiências e consultas públicas

No que concerne às audiências e consultas públicas, designadamente quanto à circunstância de se exigir que “*antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições*” promovidas pelas entidades públicas, as entidades sujeitas a registo constem, obrigatoriamente, do registo de Transparência de Representação de Interesses, importa esclarecer se a entidade pública tem obrigação de confirmar a existência de tal registo e, em caso afirmativo, como se processará essa confirmação (entrega de comprovativo do registo pela entidade registada, consulta direta do Registo ?).

De notar que a falta de clarificação deste ponto, pode conduzir a situações equívocas ou de erro nos pressupostos de atuação das várias entidades públicas abrangidas por tal normativo legal, exatamente contrárias aos objetivos de transparência e licitude da atividade, que se pretendem atingir.

## 8. Artigo 11.º | Violação de deveres e quadro sancionatório

Assinala-se ainda a **inexistência de quadro sancionatório para quem exerce atividade sem registo**, com efeito, apesar de se preverem sanções com suficiente peso dissuasor, qualquer uma é apenas aplicável às entidades registadas, deixando de fora a situação mais grave, que será a do exercício da atividade sem registo, a qual (e sem prejuízo de eventual qualificação como ilícito criminal ou outro) deve, no mínimo, merecer censura contraordenacional.

Conforme antecipámos na apreciação global, afigura-se-nos que a Entidade para a Transparência, enquanto entidade independente, deve ser a entidade pública competente para fiscalizar o cumprimento da Lei lobista e garantir a sua eficácia, mas sobretudo para monitorizar o trabalho que todos vão fazendo no terreno e, nessa medida, deve ficar a seu cargo a receção e tratamento das queixas (cfr. o n.º 4 do projeto).

## 9. Artigo 12.º | Códigos de Conduta e medidas complementares

Regista-se positivamente, a exigência de as entidades públicas abrangidas densificarem as obrigações dos representantes de grupos de interesses ou lobbies, dado que tal poderá contribuir para a clarificação das regras e limites concretos de intervenção, reforçando a transparência, isenção e imparcialidade como princípios estruturantes da atividade administrativa.

Deve, no entanto, ponderar-se se tal densificação deve concretizar-se através de normas a incluir nos Códigos de Conduta em vigor, desde logo porque tais códigos, enquanto normativos internos definidores do «conjunto de princípios, valores e regras de atuação de todos os dirigentes e trabalhadores em matéria de ética profissional», devem manter o seu âmbito de aplicação restrito a trabalhadores e dirigentes e, quando muito, conter normas de regulação da atividade de representação de interesses, na perspetiva da conduta esperada pelos trabalhadores e dirigentes municipais.

Aeditar-lhe injunções especificamente dirigidas às entidades que representam interesses ou grupos de interesses, será alargar o respetivo âmbito subjetivo, transformando-o num corpo normativo que já não é apenas de aplicação restrita aos comportamentos e condutas exigidos aos trabalhadores e dirigentes municipais, conferindo-lhe eficácia externa e, nessa medida, exigir específico tratamento em sede de procedimento regulamentar.

Trata-se de razões, materiais e também processuais, que justificam a melhor ponderação da medida proposta, com a densificação dos aspetos mais relevantes a concretizar-se por ato legislativo, ainda que secundada pela previsão de normas, nos Códigos de Conduta das entidades públicas, que garantam o seu alinhamento com as condutas e comportamentos exigidos, neste domínio, aos trabalhadores e dirigentes municipais.

## **II.C PROJETO DE LEI N.º 190/XIV/1.ª (IL)**

### **10. Artigo 11.º e 12.º | Direitos e Deveres das entidades registadas**

O artigo 11.º da proposta de Lei em análise estabelece um conjunto de “*Direitos das entidades registadas*”, entre outros: a) Direito de «contactar as entidades que exerçam poderes públicos para efeitos da realização da atividade de representação de grupos de interesses, nos termos da presente lei e demais legislação aplicável»; b) Direito de acesso aos edifícios públicos na prossecução das suas atividades «em condições de igualdade com os demais cidadãos e entidades», o que significa que não existirá (presume-se) qualquer especial «direito de acesso», porquanto terão os mesmos direitos de acesso de qualquer cidadão ou entidade; c) Direito de informação «sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar»;

Por seu turno, o artigo 12.º do projeto de Lei em apreço, sob a epígrafe de “*Deveres das entidades registadas*”, enuncia um conjunto de obrigações declarativas e de registo ou deveres genericamente aplicáveis a outras entidades no seu relacionamento com as entidades públicas, sendo omissos quanto à identificação de deveres das entidades registadas no seu posicionamento e relacionamento com as entidades públicas, pelo que se considera que projeto de diploma fica aquém das expectativas suscitadas pela leitura da extensa exposição de motivos.

### **11. Artigo 13.º | Audiências e consultas públicas**

Apesar de se definir que “antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições” promovidas pelas entidades públicas, “as entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do registo de Transparência de Representação de Interesses” (cfr. o artigo 13º do projeto), não se esclarece se a entidade pública tem obrigação de confirmar a existência de registo e, em caso afirmativo, como se processa essa confirmação (entrega de comprovativo do registo pela entidade registada, consulta direta do Registo ?); a falta de clarificação deste ponto, pode conduzir a situações equívocas ou de erro nos pressupostos de atuação das entidades públicas, exatamente contrárias aos objetivos de transparência e licitude da atividade, que se pretendem atingir.

## 12. Artigo 17.º | Violação de deveres

Á semelhança do que anteriormente se registou a propósito do quadro sancionatório da outra iniciativa legislativa – cfr. os comentários tecidos a propósito do artigo 11.º do Projeto de Lei n.º 179/XIV/1.<sup>a</sup> (PAN) – assinala-se a inexistência de quadro sancionatório para quem exerce atividade sem registo, uma vez que apenas se prevê a possibilidade de aplicação, pela Entidade para a Transparência, de duas sanções, qualquer uma das quais aplicável apenas às entidades registadas, a saber: *a*) a suspensão (total ou parcial) do registo; ou *b*) a fixação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em representação da entidade infratora.

### III. POSIÇÃO DA ANMP

A ANMP considera que a presente iniciativa assume uma enorme relevância não só no ordenamento jurídico português, mas na sociedade portuguesa em geral e poderá ter um grande impacto.

Sem prejuízo do exposto, **parece-nos que o regime legal consagrado nas duas iniciativas legislativas carece de alguma ponderação, debate e melhoria de redação, desde logo, quanto (i.) à concretização dos direitos e deveres das entidades sujeitas a registo, (ii.) à densificação do regime contraordenacional aplicável, em particular às entidades sujeitas a registo e não registadas, (iii.) redefinição das obrigações de reporte por parte das autarquias locais, entre outros aspetos.**

**Cotejado o exposto, afigura-se-nos que as iniciativas legislativas em apreço carecem de reflexão mais profunda, pelo que não estamos em condições de emitir parecer favorável.**

ANMP |Coimbra, 16 de julho de 2024