



PROJETO DE LEI N.º 1053/XIII

REGULAMENTAÇÃO DO LOBBYING

Exposição de motivos

A Juventude Social Democrata (“JSD”) entende que uma das prioridades dos Partidos Políticos deve ser o aumento da transparência do quadro que leva à decisão política por parte dos seus agentes representativos do poder democrático que lhes é conferido através das eleições. Essa transparência aumenta, necessariamente, através do escrutínio efetivo e suscitador de mais e maior confiança por parte da população nos agentes políticos.

A participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas, refletida, desde logo, nos artigos 48.º e 52.º da Constituição da República Portuguesa (“CRP”), que consagram, respetivamente, a participação na vida pública e o direito de petição, é um elemento fundamental de qualquer Estado de Direito democrático, constituindo 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. O acompanhamento ativo pelos cidadãos e pelas empresas da vida do País é um indicador significativo do grau de consenso democrático que todas as partes interessadas pretendem alcançar.

Sempre que tal participação ocorre num contexto jurídico transparente, definido e seguro, em particular, no que respeita às entidades e organizações que representam os interesses dos cidadãos e das empresas, os decisores públicos têm oportunidade de obter de forma clara informação alargada e aprofundada acerca dos interesses



efetivamente relevantes para a sua atuação, aumentando a qualidade e a eficácia das decisões produzidas.

No entanto, a sensação generalizada da comunidade é a de que falta transparência no processo legislativo e administrativo, e, aliás, as próprias empresas sentem que a falta de transparência nos processos decisórios prejudica os seus negócios.

Paralelamente, o mencionado quadro jurídico permite assegurar que todos os interesses têm equivalente oportunidade de serem conhecidos e ponderados, em igualdade de circunstâncias. E, do mesmo modo, um modelo aberto e transparente de participação permite informar os respetivos destinatários sobre os procedimentos de formação das decisões públicas, bem como aumentar os níveis de confiança dos cidadãos nos seus decisores, reforçando a legitimidade democrática das suas atuações.

Desta forma, a JSD defende a implementação da Regulamentação do Lobbying como atividade pela qual interesses externos aos órgãos de decisão política ou administrativa procuram influenciar, através de contactos realizados com os titulares desse órgão, o conteúdo das decisões de política pública. Não se considera lobbying o exercício de direitos de petição, participação em consulta pública e iniciativa ou participação em procedimentos administrativos nos casos já previstos na lei. Esta será uma forma de reforçar a transparência nas relações entre os entes públicos, por um lado, e os particulares e a sociedade civil, por outro, carreando o poder político de mais e melhor informação.

Verifica-se que muitos outros regimes jurídicos já incentivam práticas pautadas pela transparência, como aqueles que se encontram previstos no Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro (que estabelece a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo), no Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2012, de



GRUPO PARLAMENTAR

25 de janeiro (que modifica as regras de recrutamento e seleção dos gestores públicos, bem como as matérias relativas aos contratos de gestão e à sua remuneração e benefícios), ou na Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro (que modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública). O mesmo sucede com a regulação da atividade parlamentar, que encontra no Regimento da Assembleia da República (Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de agosto, com as alterações e retificações entretanto sofridas) inúmeras normas que promovem e cultivam práticas de transparência, abertura e comunicação.

No que respeita, em particular, à administração direta do Estado, o artigo 3.º, n.º 7, da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, na redação em vigor - a mais recente dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro - (que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado), estipula que aquela deve assegurar a interação e a complementaridade da sua atuação com os respetivos destinatários, no respeito pelo princípio da participação dos administrados.

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, é também o sentido das recomendações das principais organizações e instituições internacionais, tais como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou o Pacto Global da Organização das Nações Unidas. Em geral, salientam tais organizações que a representação de interesses de cidadãos e de empresas junto dos decisores públicos impulsiona a prosperidade das sociedades, bem como que o pluralismo de interesses é um traço importante da democracia, desde que as atividades de representação de tais interesses não ponham em causa princípios democráticos e de boa governança, o que pode ser evitado através da aplicação de sistemas regulatórios.



GRUPO PARLAMENTAR

Na União Europeia, encontra-se em funcionamento um sistema de regulação assente num Registo de Transparência facultativo para aqueles que participem na formulação e na execução das políticas europeias no âmbito da atuação do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, associando-se a tal registo o cumprimento de um Código de Conduta. Estes mecanismos, instituídos desde 2011 em ambos os órgãos, mas decorrentes de instrumentos semelhantes existentes no Parlamento Europeu desde 1996 e na Comissão Europeia desde 2008, são aliás utilizados rotineiramente por empresas e associações portuguesas. Também por este motivo, foi o modelo de tratamento da questão na esfera europeia que esteve na base da presente regulação e das suas normas.

À semelhança do que sucedeu há algumas décadas nos Estados Unidos da América e na Alemanha, também recentemente se tem verificado em vários países europeus a preparação e a introdução ao nível nacional de normas reguladoras da atividade de representação de interesses legítimos ou de atividades similares, sendo exemplo a França, a Áustria, o Reino Unido e a Irlanda. Com efeito, o atraso relativo do ordenamento português nesta matéria tem sido assinalado criticamente por várias organizações, nomeadamente a Transparência Internacional.

É neste contexto que a JSD entende que devem ser adotadas 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.



Em conformidade, implementa-se 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.

Tal regulação será realizada através de dois mecanismos, um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos e uma agenda pública de interações entre os representantes das instituições públicas e os representantes de interesses legítimos.

O primeiro será um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos, o qual terá natureza pública e gratuita, não se prevendo para já qualquer sanção associada à sua não adoção.

À semelhança do que sucede junto do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, o registo será acompanhado de um Código de Conduta, exortando-se todas as entidades e pessoas que representam interesses legítimos a proceder ao respetivo registo e a adotar o Código de Conduta na sua atividade. Exortam-se ainda todas as entidades públicas a quem são apresentados interesses a incentivar e a promover a inscrição no registo dos interlocutores de tais interesses, dando prevalência e preferência de interação àqueles que se encontrarem registados.

O segundo será um 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.

Seguindo o exemplo da representação de interesses legítimos nas instituições europeias, pretende-se que o regime jurídico que agora se apresenta seja apenas um primeiro passo no sentido de uma regulação futuramente mais exigente e com



sanções associadas. Assim, as medidas agora adotadas terão sempre associado um caráter de progressividade no seu alcance e nos seus efeitos, com vista a garantir gradualmente um nível máximo de transparência nas relações entre cidadãos, empresas e decisores.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Partido Social Democrata (“PSD”), abaixo assinados, apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

- 1 – A presente lei contém regras de transparência aplicáveis às relações entre os representantes de interesses legítimos e as entidades públicas, definidos no artigo 2.º.
- 2 – A presente lei procede à criação de um Registo de Transparência dos representantes de interesses legítimos.
- 3 – A presente lei aprova um Código de Conduta para as relações entre representantes de interesses legítimos e entidades públicas, constante do Anexo I.
- 4 – A presente lei obriga à publicitação na Agenda da Transparência de todas as interações para representação de interesses legítimos entre os representantes de interesses legítimos e as entidades públicas, definidos no artigo 2º.

Artigo 2.º

Âmbito

- 1 – Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas:
 - a) A Assembleia da República;
 - b) O Governo, incluindo os gabinetes dos respetivos membros;
 - c) Os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado;

- d) Os órgãos e serviços da administração regional, da administração local e das associações públicas;
- e) O Provedor de Justiça; e
- f) As entidades reguladoras independentes.

2 – Para efeitos da presente lei, consideram-se representantes de interesses legítimos todas as pessoas, singulares ou coletivas, com ou sem fim lucrativo, sob a forma comercial ou não, que atuem junto das entidades públicas referidas no número anterior no sentido de, direta ou indiretamente, influenciarem a definição de políticas públicas, legislação, regulamentação ou decisões, em representação dos seus interesses ou de terceiros.

3 – Os representantes de interesses legítimos agrupam-se nas seguintes categorias:

- a) Representantes profissionais de interesses: incluem-se nesta categoria todas as pessoas individuais e coletivas que atuem como representantes de interesses legítimos de terceiros;
- b) Representantes de interesses empresariais: incluem-se nesta categoria pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam por si a representação dos seus interesses legítimos;
- c) Representantes institucionais de interesses coletivos: incluem-se nesta categoria as entidades representativas de interesses legítimos de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos;
- d) Outros Representantes: incluem-se nesta categoria todos aqueles, que não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses legítimos nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.

4 - Para efeitos da presente lei, consideram-se representação de interesses legítimos as interações entre as entidades públicas e os representantes de interesses legítimos, conforme definidos na presente lei, com o objetivo de influenciar direta ou indiretamente a definição de políticas públicas, legislação, regulamentação ou decisões, em representação ou em nome próprio.

5 – As atuações previstas no n.º 2 deste artigo incluem, nomeadamente, os contactos sob qualquer forma com as entidades referidas no n.º 1, o envio e circulação de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições, ou a organização de eventos, reuniões, conferências ou quaisquer outras atividades de promoção dos interesses representados, bem como a participação em consultas sobre propostas legislativas ou outros atos normativos.

6 – Não se consideram abrangidas pela presente lei:

- a) A prática de atos próprios dos advogados e solicitadores, definidos em legislação especial;
- b) Atividades em resposta a pedidos de informação diretos e individualizados das entidades referidas no n.º 1 deste artigo, ou convites individualizados para assistir a audições públicas ou participar nos trabalhos de preparação de legislação ou políticas públicas.

Artigo 3.º

Manutenção e acesso ao Registo

1 – Às entidades públicas referidas no artigo anterior compete criar e gerir o seu Registo de Transparência eletrónico, onde devem constar os registos das interações com representantes de interesses legítimos.

2 – A veracidade e atualização do conteúdo do Registo de Transparência são da responsabilidade dos representantes de interesses legítimos, sem prejuízo do disposto no número anterior e da assistência ao preenchimento prestada pelas entidades públicas.

3 – O Registo de Transparência é um registo único, público e gratuito.

Artigo 4.º

Objeto do Registo

1 – O Registo de Transparência contém as seguintes informações sobre os representantes de interesses legítimos:

- a) Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico, sítio web;
- b) Categoria de representante de interesses legítimos, nos termos do artigo 2.º;
- c) Enumeração dos interesses legítimos que representem;
- d) Nome do titular do órgão social de gestão, quando aplicável;
- e) Nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses legítimos, quando aplicável.

Artigo 5.º

Procedimento de registo

1 – Os representantes de interesses legítimos que se registem no Registo de Transparência de cada uma das entidades públicas referidas no n.º 1 do artigo 2.º obtêm um número de registo automático.

2 – As pessoas e entidades inscritas devem atualizar os dados constantes do Registo de Transparência pelo menos uma vez por ano.

3 – A inscrição no registo pode ser cancelada, a pedido ou oficiosamente, nomeadamente quando as pessoas e entidades inscritas:

- a) Não tenham exercido qualquer atividade de representação de interesses legítimos nos últimos 12 meses; ou
- b) Pretendam deixar de exercer a atividade de representação de interesses legítimos por um período previsivelmente superior a 12 meses.

4 – Os representantes de interesses legítimos não podem ter exercido qualquer função nas entidades públicas referidas no n.º 1 do artigo 2.º da presente lei nos dois anos anteriores ao procedimento de registo.



Artigo 6.º

Código de Conduta

As entidades públicas referidas no n.º 1 do artigo 2.º e os representantes de interesses legítimos registados nos Registo de Transparência aderem ao Código de Conduta para as Relações entre Representantes de Interesses Legítimos e Entidades Públicas constante do Anexo I à presente lei.

Artigo 7.º

Agenda da transparência

1 – As entidades públicas referidas no n.º 1 do artigo 2.º devem manter em registo público, disponível no respetivo sítio na Internet, por um período de [5] anos, a agenda de todas as reuniões, encontros ou consultas ocorridas com os representantes de interesses legítimos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º.

2 - A Agenda da transparência contém as seguintes informações:

- a) Nome da entidade representada, se aplicável, ou da pessoa presente em representação dos seus interesses legítimos;
- b) Nome da pessoa responsável pela representação de interesses legítimos presente e número de registo atribuído;
- c) Categoria de representante de interesses legítimos, nos termos do artigo 2.º;
- d) Enumeração dos principais temas e interesses legítimos sobre que versa a reunião encontro ou consulta ocorrida;
- e) Data e local da interação;
- f) Enumeração dos principais objetivos da interação entre a entidade pública e o representante de interesses legítimos;
- g) Nome do titular de cargo político ou assessor presente.



2 - Outras formas de interação nas quais representantes de interesses pretendam influenciar a definição de políticas públicas, legislação, regulamentação ou decisões, em representação dos seus interesses ou de terceiros, devem ser registados na Agenda da transparência pelas entidades públicas referidas na presente lei.

Artigo 8.º

Avaliação do sistema de transparência

1 – As entidades públicas referidas no n.º 1 do artigo 2.º publicam anualmente, no respetivo sítio na Internet, um relatório sobre o funcionamento do respetivo Registo de Transparência e aplicação do Código de Conduta, o qual deve conter uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento daquele Registo, incluindo o número de entidades registadas, de eventos ocorridos e registados na Agenda Pública, os principais temas abordados e os problemas encontrados na sua aplicação, bem como do Código de Conduta.

2 – A Assembleia da República procede à avaliação contínua da aplicação da presente lei, para o efeito procedendo a consultas regulares com as entidades públicas envolvidas e com os representantes de interesses legítimos, com vista à melhoria do sistema de transparência na representação de interesses, tendo em conta o objetivo de introduzir um gradual aumento da sua exigência.

Artigo 9.º

Divulgação do sistema de transparência

As entidades públicas referidas no n.º 1 do artigo 2.º promovem a divulgação das medidas constantes da presente lei junto da administração pública, dos representantes de interesses legítimos e da sociedade civil, bem como apoiam as iniciativas da sociedade civil nesse sentido.



GRUPO PARLAMENTAR

Artigo 10.º

Implementação do Registo e da Agenda

1 – As entidades públicas referidas nas alíneas a), b), c), e) e f) do n.º 1 do artigo 2.º criam os respetivos Registos de Transparência e implementam a Agenda da Transparência previstos na presente lei no prazo de 180 dias a contar da sua entrada em vigor.

2 – As entidades a que se refere a alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º criam os respetivos Registos de Transparência e implementam a Agenda da Transparência no prazo de um ano a contar da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 11.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia posterior à sua publicação.

Palácio de São Bento, 21 de Dezembro de 2018

Os Deputados,



GRUPO PARLAMENTAR



GRUPO PARLAMENTAR

ANEXO I

CÓDIGO DE CONDUTA PARA AS RELAÇÕES ENTRE REPRESENTANTES

DE INTERESSES LEGÍTIMOS E ENTIDADES PÚBLICAS

(a que se refere o n.º 3 do artigo 1.º)

- 1) Os representantes de interesses legítimos reconhecem a importância de se relacionarem com entidades públicas de um modo transparente, correto e rigoroso, e o papel fundamental desempenhado por um sistema de registo público.
- 2) As entidades públicas reconhecem a importância dos representantes de interesses legítimos para a formação de decisões e políticas públicas informadas e procurarão interagir de forma transparente com os representantes inscritos no Registo de Transparência.
- 3) As entidades públicas incentivam o registo dos representantes de interesses legítimos no Registo de Transparência, especialmente quando observarem que um representante de interesses que consigo queira interagir não se encontre registado no Registo de Transparência.
- 4) Os representantes de interesses legítimos comprometem-se a indicar sempre essa qualidade em todos os contactos e correspondência trocada com as entidades públicas, incluindo o número de inscrição no Registo de Transparência e a declaração expressa de adesão a este Código de Conduta.
- 5) Os representantes de interesses legítimos devem declarar com rigor os representados e interesses que representam em cada situação concreta, e esclarecer de forma inequívoca os objetivos que pretendem alcançar com a sua atuação.

- 6) Os representantes de interesses legítimos procurarão aderir a outros códigos de conduta que se apliquem à sua atividade, e a desenvolver concertadamente regras de conduta e regras deontológicas, tendo em conta a especificidade da regulamentação portuguesa.
- 7) As empresas e outras instituições devem indicar publicamente um responsável pela área de relações institucionais públicas.
- 8) As entidades públicas disponibilizam publicamente as suas agendas e registam na Agenda da Transparência todas as interações que ocorram com representantes de interesses legítimos, tal como os principais assuntos sobre que versaram.
- 9) Nas suas relações com as entidades públicas, os representantes de interesses legítimos:
 - a. Não devem obter nem tentar obter informações ou decisões, recorrendo a pressões indevidas ou comportamentos inadequados;
 - b. Não devem alegar qualquer relação formal com as entidades públicas nas suas relações com terceiros, nem criar expectativas infundadas quanto ao efeito da sua inscrição no Registo de forma que engane terceiros;
 - c. Não devem vender a terceiros cópias de documentos que tenham obtido junto das entidades públicas;
 - d. Não devem incitar os membros das entidades públicas, os seus trabalhadores, colaboradores ou agentes a infringir as regras e normas que lhes são aplicáveis;
 - e. Caso empreguem antigos membros, trabalhadores, colaboradores ou agentes das entidades públicas, devem respeitar a obrigação que incumbe a essas pessoas de cumprir as regras e os requisitos de confidencialidade que lhes são aplicáveis;
 - f. Devem informar aqueles que representam das suas obrigações para com as entidades públicas com quem interagem;
 - g. Devem garantir a veracidade da informação que disponibilizam às entidades públicas.