

PROJETO DE LEI N.º 73/XIV/1.ª

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 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, munindo 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 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.

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 os casos de França, Áustria, Reino Unido e Irlanda. Com efeito, o atraso relativo do ordenamento jurídico 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. 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.

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 estabelece as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.
- 2- O disposto na presente lei não prejudica o quadro de direitos e deveres previstos na Constituição e na lei para efeitos de concertação social e audição e participação nos processos de tomada de decisão das entidades públicas.
- 3-

Artigo 2.º

Representação legítima de interesses

- 1- São atividades de representação legítima de interesses todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e

regulamentares, de atos administrativos ou de contratos públicos, bem como os processos decisórios das entidades públicas, em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros.

2- As atividades previstas no número anterior incluem, nomeadamente:

- a) Contactos sob qualquer forma com as entidades públicas;
- b) Envio e circulação de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições;
- c) Organização de eventos, reuniões, conferências ou quaisquer outras atividades de promoção dos interesses representados;
- d) Participação em consultas sobre propostas legislativas ou outros atos normativos.

3- Não se consideram abrangidos pela presente lei:

- a) A prática de atos próprios dos advogados e solicitadores, tal como definidos em legislação especial, ou atos preparatórios destes, nomeadamente contactos com organismos públicos destinados a melhor informar os seus clientes acerca de uma situação jurídica geral ou concreta, ou de os aconselhar quanto à adequação de uma pretensão;
- b) As atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nesse quadro;
- c) As atividades em resposta a pedidos de informação diretos e individualizados das entidades públicas ou convites individualizados para assistir a audições públicas ou participar nos trabalhos de preparação de legislação ou de políticas públicas.

Artigo 3.º

Âmbito de aplicação

Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas a Presidência da República, incluindo a Casa Civil e Militar e o gabinete do Presidente da República, Assembleia da República, os Representantes da República para as Regiões Autónomas e respetivos gabinetes, o Governo, incluindo os respetivos gabinetes, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes, os órgãos e serviços da

administração direta e indireta do Estado, as entidades administrativas independentes, as entidades reguladoras, bem como os órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica.

Artigo 4.º

Obrigatoriedade de criação de registo

- 1- As entidades públicas abrangidas pela presente lei ficam obrigadas a, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de um registo de transparência público e gratuito para assegurar o cumprimento das obrigações constantes da presente lei ou a utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) gerido pela Assembleia da República.
- 2- São automática e oficiosamente inscritas no registo todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas.

Artigo 5.º

Objeto do registo

- 1- Sem prejuízo da regulamentação específica de cada entidade pública, o registo de transparência contém obrigatoriamente as seguintes informações sobre cada entidade a registar:
 - a) Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico, sítio na *Internet*;
 - b) Enumeração dos clientes e dos interesses representados;
 - c) Nome dos titulares dos órgãos sociais;
 - d) Nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses, quando exista;
 - e) Identificação dos rendimentos anuais decorrentes da atividade de representação de interesses.
- 2- O disposto no número anterior não prejudica a obrigação das entidades cuja representação de interesses é realizada através de terceiro intermediário de se registarem.

- 3- A inscrição no registo é cancelada:
- a) A pedido das entidades registadas, a qualquer momento;
 - b) Em consequência da violação dos deveres enunciados na presente lei, nos casos nela previstos.
- 4- As entidades registadas devem manter os seus dados constantes do registo atualizado, solicitando a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1, designadamente a constante da alínea e).
- 5- A veracidade e atualização do conteúdo do registo são da responsabilidade dos representantes de interesses legítimos, sem prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelas entidades públicas.

Artigo 6.º

Direitos das entidades registadas

Sem prejuízo de outros direitos resultantes da Constituição e da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm direito:

- a) A contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação legítima de interesses, nos termos da presente lei e da regulamentação setorial e institucional aplicável;
- b) De acesso aos edifícios públicos na prossecução das suas atividades e nos termos dos regulamentos ou regras das respetivas entidades públicas, em condições de igualdade com os demais cidadãos e entidades;
- c) A ser informadas sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar;
- d) A solicitar a atualização dos dados constantes do registo;
- e) A apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo.

Artigo 7.º

Deveres das entidades registadas

Sem prejuízo de outros deveres resultantes da Constituição, da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm o dever de:

- a) Cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, ou ato regulamentar complementar, aceitando o carácter público dos elementos constantes das suas declarações;
- b) Garantir que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas, devendo cooperar no âmbito de pedidos administrativos de informações complementares e de atualizações;
- c) Manter, por sua iniciativa, atualizada e completa a informação prestada junto do registo;
- d) Transmitir ao registo o texto de quaisquer códigos de conduta profissionais ou setoriais a que estejam vinculadas;
- e) Identificar-se perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, de forma a que seja clara e inequívoca a natureza do contacto estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contacto;
- f) Respeitar as regras próprias de circulação nos edifícios públicos aos quais se dirijam, nomeadamente para efeitos de registo de entrada e saída e atribuição de identificação própria;
- g) Abster-se de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública;
- h) Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas representadas em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses;
- i) Garantir que a informação e documentos entregues aos titulares de órgãos das entidades públicas não contêm elementos incompletos ou inexatos, com a intenção de manipular ou induzir em erro os decisores públicos.

Artigo 8.º

Audiências e consultas públicas

- 1- As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do registo utilizado por cada entidade antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas.
- 2- O disposto no número anterior não se aplica às audiências e diligências procedimentais previstas no Código do Procedimento Administrativo em relação a procedimentos em que as entidades sejam interessadas ou contrainteressadas.
- 3- Cada entidade pública disponibiliza, no respetivo sítio na *Internet*, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.
- 4- As entidades públicas abrangidas pela presente lei divulgam através da respetiva página eletrónica, com periodicidade pelo menos trimestral, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, nos termos a definir em ato próprio de cada entidade, devendo indicar pelo menos a data e objeto das mesmas, nomeadamente a matéria e a entidade cujo interesse representam, nos casos em que a representação seja assegurada por terceiros.
- 5- Sem prejuízo do disposto na regulamentação específica de cada entidade, as atuações e os elementos remetidos pelas entidades sujeitas a registo feitas ao abrigo da presente lei devem ser identificadas na documentação instrutória dos procedimentos decisórios em causa.
- 6- Com vista a salvaguardar a reserva devida aos casos sensíveis, a proteção de pessoas singulares e seus dados ou a aplicação de regimes de sigilo ou confidencialidade ao abrigo da lei, a divulgação dos contactos e audiências pode ficar reservada até à conclusão do procedimento ou enquanto durar o dever de sigilo ou de confidencialidade.

Artigo 9.º

Violação de deveres

- 1- Sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados na presente lei pode determinar, após procedimento instrutório com garantias de defesa, a aplicação de uma ou várias das seguintes sanções:
 - a) A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo;
 - b) A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação.
- 2- As decisões previstas no número anterior são publicadas no portal de cada registo a que digam respeito.
- 3- O disposto na alínea *a)* do n.º 1 não se aplica às entidades de inscrição automática e oficiosa.

Artigo 10.º

Incompatibilidades e impedimentos

- 1- Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde o fim do seu mandato.
- 2- Para efeitos da presente lei, a atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros é incompatível com:
 - a) O exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público;
 - b) O exercício da advocacia;
 - c) O exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora.
- 3- As entidades que se dediquem à atividade de mediação na representação de interesses devem evitar a ocorrência de conflitos de interesses, nomeadamente evitando a representação simultânea ou sucessiva de entidades sempre que a mesma oferecer risco de diminuição da sua independência, imparcialidade e objetividade.

Artigo 11.º

Registo de Transparência da Representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI)

- 1- É criado o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), com carácter público e gratuito, que funciona junto da Assembleia da República, para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei.
- 2- As entidades que pretendam exercer a atividade de representação legítima de interesses junto da Assembleia da República, por si ou em representação de terceiros, devem obrigatoriamente inscrever-se no RTRI, através do respetivo portal na *Internet*.
- 3- Os representantes de interesses legítimos agrupam-se no RTRI nas seguintes categorias:
 - a) Os parceiros sociais privados e as entidades privadas representadas no Conselho Económico e Social e as entidades privadas de audição constitucional ou legalmente obrigatória;
 - b) Representantes de interesses de terceiros: incluem-se nesta categoria todas as pessoas individuais e coletivas que atuem como representantes de interesses legítimos de terceiros;
 - c) Representantes de interesses empresariais: incluem-se nesta categoria pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam em nome próprio a representação dos seus interesses legítimos;
 - d) Representantes institucionais de interesses coletivos: incluem-se nesta categoria as entidades representativas de interesses legítimos de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos;
 - e) Outros Representantes: incluem-se nesta categoria todos aqueles, que não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses legítimos nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.
- 4- São automática e oficiosamente inscritas no RTRI as entidades referidas na alínea a) do número anterior.
- 5- Sem prejuízo da adoção de registos próprios para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei, as demais entidades públicas podem aceitar como válida a

inscrição no RTRI das entidades que pretendam exercer a atividade de representação de interesses junto de si.

- 6- A Assembleia da República disponibiliza, no respetivo sítio na *Internet*, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.
- 7- A Assembleia da República, as Comissões Parlamentares e os Grupos Parlamentares divulgam, no mês subsequente, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do RTRI através da respetiva página eletrónica, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 8.º.

Artigo 12.º

Códigos de Conduta

As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem adotar códigos de conduta ou prever disposições especificamente aplicáveis à matéria da representação de interesses nos códigos de conduta em vigor ou aplicáveis a outras matérias, para densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos.

Artigo 13.º

Divulgação e avaliação do sistema de transparência

- 1- As entidades públicas abrangidas pela presente lei promovem a divulgação das medidas dela constantes junto da administração pública, dos representantes de interesses legítimos e da sociedade civil.
- 2- As entidades públicas abrangidas pela presente lei publicam anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, e as dificuldades encontradas na sua aplicação e na dos códigos de conduta.

3- As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem ainda proceder a consultas regulares com os representantes de interesses legítimos, as associações profissionais, as instituições do ensino superior, e outras entidades relevantes, para a melhoria do funcionamento dos registos, tendo em conta um objetivo de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses.

Artigo 14.º

Registo de transparência próprio

- 1- As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem criar registos próprios ou partilhados, nomeadamente no âmbito da administração autárquica.
- 2- Na ausência de registo de transparência próprio ou partilhado, as entidades públicas recorrem obrigatoriamente ao RTRI.

Artigo 15.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2020.

Palácio de São Bento, 13 de novembro de 2019

Os Deputados do PSD,

Margarida Balseiro Lopes

Sofia Matos

Alexandre Poço

André Neves