ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único 658009
Entrado/Saída n.º 610 Data 30/06/2020

# ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

## Projeto de Lei n.º 30/XIV/1ª (CDS-PP) – Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING")

## PARECER

Veio a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, através do seu Presidente, Luís Marques Guedes, solicitar à ANAFRE, no âmbito dos trabalhos respeitantes à sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, ínsitas na legislação aplicável aos titulares de cargos públicos - titulares de órgãos de soberania, magistrados, cargos políticos, dirigentes da Administração Pública - entidades administrativas independentes e gestores públicos - a emissão de Parecer sobre a proposta legislativa apresentada a discussão pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP.

Da sua primeira leitura, resultou a ideia de que o Projeto de Lei em apreciação, nada transporta que o distinga, face a tantos outos já apreciados e sobre as quais a ANAFRE, oportunamente, se pronunciou.

No entanto, pela importância social, política e jurídica de que esta temática se reveste, é plausível a sua apreciação como se segue.

Que a *«atividade de representação profissional de interesses - melhor conhecida por lobbying - constitui uma das formas de reforçar a transparência nas relações entre os entes públicos, por um lado, e os particulares e as instituições da sociedade civil, por outro»* - vem afirmar o CDS-PP.

Nada mais óbvio!

Por "*Lobbying*" entende-se o exercício de uma atividade de pressão sobre algum poder da esfera política tendente a influenciar a tomada de decisões do poder público.

Correntemente, são designados por: "Os lóbis".

Ao contrário dos partidos políticos, não pretendem a conquista do poder ou substituir os agentes públicos; apenas influenciar o processo decisório – o que não deixa de ser uma batalha ciclópica.

Os "lóbis", não integram o sistema político, de modo institucional, mas exercem a representação de interesses. Participam, fiscalizam e ajudam no controle social dos atos governamentais.



Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ Telef.: 218 438 390 a 98 ✖ Fax: 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ Consulte-nos em www.anafre.pt

A representação de interesses, uma realidade nos países democráticos, é legítima.

Igualmente a podemos classificar de legal pois conhece amparo a nível constitucional e infraconstitucional. É a este nível, o infraconstitucional, que a Bancada do CDS-PP pretende ver integrada a sua participação e influenciá-la.

Posto isto, é fundamental que, no jogo de negociação política, os partidos esclareçam as suas respetivas posições, sendo certo que este tema já teve o seu tempo de discussão a propósito das propostas dos vários Partidos que deram entrada na Assembleia da República.

Importa perguntar a uns se, não aprovando a regulação dos intermediários, estariam dispostos a aprovar mecanismos de transparência, como a pegada legislativa e a publicação de reuniões, e de integridade, assim como códigos de conduta para representantes de interesses e para detentores de cargos políticos e públicos.

Junto de outros, poderíamos procurar saber se é necessário acolher uma solução mais adaptada à realidade nacional, mais centrada na transparência e menos na regulação da atividade profissional, em si mesma, e na categorização de representantes de interesses.

Apesar deste tema nunca ter reunido consensos perfeitos, há um trilho a percorrer e ganhos objetivos a atingir com a sua definição. Algo que assegure a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos – sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de grupos de interesses ou de *lobby*.

Haja, então, vontade para conquistar o que, a todo tempo, pode ser conquistado.

Assim:

A Constituição da República Portuguesa – CRP – que a presente iniciativa legislativa também invoca, no seu Artigo 46.º, prevê que "[...*os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal*".

No mesmo sentido e no seguimento deste espírito, também *«as 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.»*. – **in Preâmbulo.**

De igual modo,



**Contribuinte nº** 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
**E-mail:** anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

A CRP garante o princípio da participação dos cidadãos na organização e funcionamento das instituições.

No Projeto em apreço, também é invocado o **Artº 52.º - Direito de petição e direito de acção popular que reforça**
*«1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.».*

Por sua vez:

O **Artigo 267º, nº 1** – determina que a Administração Pública deve ser estruturada de modo *"...a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática"*.

Este princípio significa que os cidadãos devem ser chamados a intervir na vida pública, não só para elegerem os respetivos órgãos mas também para intervirem no próprio funcionamento quotidiano da Administração Pública, participando, por exemplo, na tomada de decisões administrativas.

Ora, se, por um lado,

A pretendida pressão é legítima quando os grupos de interesse demonstram as suas opiniões imbuídos de verdadeiro espírito de verdade, lealdade e oportunidade junto dos tomadores da decisão, complementando e influenciando as melhores decisões, as mais esclarecidas, mais racionais, mais consistentes e duradouras,

Por outro lado,

Essas relações podem, quando premeditadamente formuladas de forma distorcida e desviante, permitir que o "lobbying" seja despojado das suas virtudes e dê lugar à corrupção e ao oportunismo, incorporando formações viciadas e viciosas.

Por isso,

*«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»* **in Preâmbulo** - caminham no mesmo sentido.



**Contribuinte nº** 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
**E-mail:** anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

O Projeto de Lei ora em apreço, traz a debate o estabelecimento «*das 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.* – **Artº 1º, nº 1 – *Objeto***

O proponente define como atividades de representação legítima de interesses todas aquelas que são «*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.*». – ***Artº 2º - Representação legítima de interesses.***

Podendo ser exercido por grupos civis que pretendem convencer os decisores políticos a decidirem e votarem a favor ou contra determinado projeto, ele é sobretudo praticado por grupos profissionais que representam os interesses de grandes organizações e grupos empresariais.

Por um lado,

A ideia de "*influenciar*", "*convencer*", "*intermediar*", "*fazer pressão*", poderá, se for norteada pelos princípios constitucionais de transparência, contribuir para potenciar a Democracia e resultar em melhores benefícios para a sociedade.

Por outro lado,

Essa ideia, quando despida de tais princípios – ética, imparcialidade, legalidade, igualdade de oportunidades, impessoalidade, publicidade e outras formas de acesso à informação - pode transportar-nos para o antro da corrupção e dos desvios de comportamento eticamente corretos.

No **nº 2** do mesmo **Artigo 2.º - Representação legítima de interesses** – o Projeto de Lei enumera - não taxativamente porque a imaginação colocada ao serviço dos interesses não tem limites – as atividades, os atos, factos e circunstâncias em que tal representação pode ocorrer, situações que devem ser excluídas do âmbito do presente diploma.

Quanto a atividades, todas aquelas que possam ser exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas:

*«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;*



**Contribuinte nº** 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
**E-mail:** anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

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.

E, no seu **nº 3**, explicitamente, saneia outras:

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.»*

É no seu **Artº 3º - *Âmbito de aplicação*** - que a Proposta elenca as entidades públicas destinatárias da aplicação da Lei constituenda, fazendo-o como se segue:

*«...consideram-se entidades públicas a Presidência da República, incluindo a Casa Civil e Militar e o gabinete do Presidente da República, a Assembleia da República, os Representantes da República para as Regiões Autónomas, 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.».*

Verifica-se, assim, que o presente Projeto acolheu no seu seio as razões que levaram o Presidente da República a recusar a proposta de Lei que lhe fora apresentada anteriormente.
Resultando da reunião de três Projetos emanados de diferentes Partidos - Projetos de Lei nºs 734/XIII e 735/XIII, do Partido Socialista, e 1053/XIII, do PSD, veriam aprovação na Assembleia da República, dando origem ao Decreto n.º 311/XIII, que apresentado ao Presidente da República para promulgação, foi enviado ao remetente que lhe deu origem.

O Chefe de Estado vetou o diploma concebido para regular a atividade de *"lóbi"* em Portugal, devolvendo ao Parlamento a lei que regula tal atividade e apontando-lhe três lacunas essenciais.



Contribuinte nº 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ Telef.: 218 438 390 a 98 ✖ Fax: 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt ✖ Consulte-nos em www.anafre.pt

- A não exigência de identificação de todos os interesses representados, mas apenas dos principais;
- A omissão de declaração dos proventos obtidos por cada entidade no desenvolvimento a atividade de representação de interesses;
- A não integração no âmbito do Decreto da Presidência da República, e respetivos Casas Civil e Militar e gabinete do Presidente, nem dos Representantes da República.

Como já afirmámos, foi relevante o facto da Lei promulganda ***"não prever a sua aplicação ao Presidente da República".***

O decreto vetado por Marcelo Rebelo de Sousa **pretendia,** então, ***«aprovar as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e proceder à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República».***

Por esta razão, somos colocados perante um novo Projeto de Lei que, recuperando, no essencial, o texto da proposta anterior, lhe incorpora as alterações propostas por Sua Excelência o Senhor Presidente da República a quem incumbe proceder à sua promulgação.

Salvaguardando as suas principais definições, conservando o espírito de que estava imbuído, o Projeto agora reconstruído mantém o lastro conceitual original, acautelando a essencialidade das suas ideias:

- Construir um modelo em linha com as soluções das instituições europeias que têm defendido o aprofundamento das obrigações de registo de entidades;
- O reforço de publicidade e de regras de conduta das entidades que realizam a atividade de representação de interesses, através de um modelo de adesão voluntária para uma obrigatoriedade de acesso a instalações;
- A possibilidade de marcação de audiências com as próprias instituições.
- A introdução de um quadro jurídico regulador do registo das entidades que se dedicam à representação de interesses, que reconheçam a realidade política e constitucional portuguesa, onde estão previstos mecanismos de concertação social e de participação de entidades privadas na construção de políticas públicas;
- A participação de inúmeras entidades nos processos de elaboração de leis e regulamentos.

Neste sentido,

Também este desígnio do Presidente da República – registo obrigatório das entidades que pretendem desenvolver atividades de representação de interesses - será consumado antes de lhes ser concedida audiência ou para que possam participar em audições por si próprias promovidas.



**Contribuinte nº** 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
**E-mail:** anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

A criação de um registo de transparência público e gratuito e de representação de interesses legítimos agrupam-se, segundo categorias, no Registo de Transparência de Representação de Interesses - RTRI – o qual é gerido pela Assembleia da República.

Foi uma das intenções legislativas de todos os Partidos que apresentaram Propostas sobre o Reforço da Transparência e, sem exceção, também do CDS-PP – **Artº 11º.**

Tais entidades públicas ficam obrigadas a proceder à criação de um registo de transparência público e gratuito e poderão utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses criado e gerido pela Assembleia da República. **– Artº 4º do presente PL.**

A temática do Registo com diferenciados conteúdos é, ainda, versada noutros Artigos.

Complementarmente, as entidades públicas devem depois divulgar 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. **– Artº 11º - *Registo de Transparência da Representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI).***

**Artº 14.º - *Registo de transparência próprio***
*«As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem criar registos próprios ou partilhados, nomeadamente no âmbito da administração autárquica.*

As normas do **Artº 5º** são meramente adjetivas.

As entidades visadas constituem-se sujeitos de direitos e dos correspetivos deveres. – **Artºs 6º e 7º** do documento presente.

**O Artº 9.º** estipula sanções para a violação dos deveres especialmente impostos.

O PL fixa, igualmente, um regime de incompatibilidades e impedimentos - **Artº 10º.**

As restantes normas não suscitam especiais comentários.

A FINAL:

Uma das medidas necessárias para garantir e travar o combate à corrupção e ao tráfico de influências consiste na aprovação de uma Lei forte que regule e discipline, de forma definitiva, consequente e eficaz, a atividade de *lobbying*.

Tendo em conta as observações ínsitas na mensagem do Presidente da República, aquando da rejeição e devolução, sem promulgação, do Decreto n.º 311/XIII, a Lei



**Contribuinte nº** 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
**E-mail:** anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

constituenda, ganha maior força quanto maior for a sua abrangência subjetiva e confere maior firmeza ao alcance adjetivo da sua aplicação.

A dispersão de opiniões, apesar da convergência dos fins das diversas propostas, atenta contra a estabilidade da ordem jurídica e cria o desconforto e a desconfiança dos cidadãos que não se sentem seguros perante um Estado de Direito juridicamente frágil e vulnerável.

Reaberto, neste momento e naquele Órgão Legislativo, o debate das propostas de todas as Bancadas com assento parlamentar, destinado a sistematizar as medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, é urgente que se abra CONCLUSÃO num Processo que se arrasta desde há longo tempo sem que o diploma conheça e atinja o seu desiderato final.

Nesse sentido,

**Entende a ANAFRE que:**

**1º** - A transparência e a integridade, valores indeclináveis e fundamentais para a bondade das decisões políticas para o exercício das funções públicas, são elementos-chave para o reforço e a confiança na DEMOCRACIA.

**2º** - Apesar da temática da transparência nem sempre ter logrado consensos, existe um trilho bem demarcado e já percorrido na procura de ganhos objetivos para a sua definição.

Algo que assegure a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos – sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de grupos de interesses ou de *lobby*.

**3º** - Bem sabemos que a regulação desta atividade não é solução para todos os males de que o sistema político sofre, mas permite a clarificação do que é lícito e ilícito, contribuindo para atenuar os riscos de influência indevida ou desproporcional de certos interesses.

**4º** - O ato legislativo não deve desenvolver, somente, um espírito repressivo e sancionatório, mas ser estimulante. Da Lei em processo, se espera, não só, que regule, mas, também, que estimule o aumento dos níveis de participação na decisão pública, equilibrando ou reduzindo mesmo, o peso dos interesses mais poderosos.

**5º** - Potenciando a transparência do processo decisório dos agentes públicos, a Lei deverá contribuir significativamente para o aumento da confiança dos cidadãos na política e na Democracia.



**Contribuinte nº** 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
**E-mail:** anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt

Na medida em que Projeto de Lei do CDS-PP possa contribuir, conjuntamente com os demais, para o alcance de tais desideratos, acolhe o Parecer favorável desta Associação Nacional de Freguesias.

Lisboa, 30 de junho de 2020



**Contribuinte nº** 502 176 482
Palácio da Mitra ✖ Rua do Açúcar, nº 56 ✖ 1950-009 LISBOA ✖ **Telef.:** 218 438 390 a 98 ✖ **Fax:** 218 438 399
**E-mail:** anafre@anafre.pt ✖ **Consulte-nos em** www.anafre.pt