

PROJETO DE LEI Nº 225/XIII-1.^a

REGULAMENTA A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL
DE INTERESSES (“LOBBYING”)

O CDS-PP inscreveu entre as suas prioridades a melhoria do quadro institucional da vida portuguesa, fazendo-o assentar num poder público transparente, sujeito a escrutínio efetivo e merecedor de mais e maior confiança.

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, que consagram respetivamente a participação na vida pública e o direito de petição, é um elemento fundamental de qualquer Estado de Direito democrático.

Refletindo esta realidade, o programa eleitoral da coligação “Portugal à Frente” previu precisamente que a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses - melhor conhecida por «lobbying» - constituiria uma das formas de reforçar a transparência nas relações entre os entes públicos, de um lado, e os particulares e as instituições da sociedade civil, por outro, e 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 as 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. Paralelamente, tal 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.

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, retificado pela Declaração de Retificação n.º 96-A/2007 de 19 de setembro, e alterado pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de outubro) inúmeras normas que promovem e cultivam práticas de transparência, abertura e comunicação.

No que respeita em particular a administração direta do Estado, o artigo 3.º, n.º 7, da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado), na redação em vigor, 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 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 o CDS-PP entende que devem ser adotadas medidas eficazes de promoção de maior transparência e progressiva abertura na participação dos interessados nos processos decisórios estruturantes da administração direta do Estado ou de outros órgãos ou entidades públicas, mediante o estabelecimento de regras claras que regulem a atividade das entidades e organizações que representam os interesses daqueles, estimulando a interação entre todas as partes interessadas num quadro determinado e fiável.

É intenção da presente iniciativa implementar um modelo de regulação da representação de interesses legítimos junto da administração direta e indireta do Estado, que reúne as entidades administrativas públicas portuguesas 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 um sistema de registo desses representantes de natureza pública, gratuita e facultativa, não se prevendo presentemente 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.

Seguindo o exemplo da representação de interesses legítimos nas instituições europeias, que atualmente se direciona para um projeto de implementação de um sistema de registo obrigatório, pretende-se que o regime jurídico que agora se aprova seja apenas um primeiro passo no sentido de uma regulação futuramente mais exigente. Assim, as medidas agora adotadas terão sempre associado um carácter 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.

Pelo exposto, os deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP abaixo assinados apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

1 - O presente diploma contém regras de transparência aplicáveis às relações entre representantes de interesses legítimos e as entidades públicas, definidos no artigo 2.º

2 - O presente diploma procede à criação de um Registo de Transparência dos representantes de interesses legítimos.

3 - O presente diploma aprova um Código de Conduta para as relações entre representantes de interesses legítimos e entidades públicas, constante do Anexo I.

Artigo 2.º

Âmbito

1 - Para efeitos do presente diploma consideram-se entidades públicas a Assembleia da República, o Governo, incluindo os gabinetes dos respetivos membros, os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado, bem como a administração autónoma, autárquica, direta e indireta.

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

3 - As atuações previstas no número anterior incluem, nomeadamente, contatos 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.

4 - Não se consideram abrangidos pelo presente diploma:

a) A prática de atos próprios dos advogados e solicitadores, tal como definidos em legislação especial, ou atos preparatórios destes,

nomeadamente contatos 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) Atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nessa medida;

c) Atividades em resposta a pedidos de informação diretos e individualizados das entidades referidas no nº 1, do artigo 2.º, ou convites individualizados para assistir a audições públicas ou participar nos trabalhos de preparação de legislação ou de políticas públicas.

Artigo 3.º

Manutenção e acesso ao Registo

1 - Às entidades públicas referidas no artigo anterior compete criar e gerir um Registo de Transparência eletrónico dos representantes de interesses legítimos nas suas relações com aquelas.

2 - A veracidade e atualização do conteúdo do Registo de Transparência é 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 público, obrigatório e gratuito.

Artigo 4.º

Objeto do Registo

1 - O Registo de Transparência contém, pelo menos, as seguintes informações sobre os representantes de interesses legítimos:

- a) Categoria de representante de interesses legítimos, nos termos do artigo 2.º;
- b) Enumeração dos principais interesses legítimos que representem;
- b) Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico, sítio web;
- c) Nome do titular do órgão social de gestão, quando aplicável;
- d) Nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses legítimos, quando aplicável;
- e) Nome dos três principais clientes da atividade de representação de interesses legítimos, no caso da representação profissional de interesses de terceiros.

2 - Para efeitos do número anterior os três principais clientes correspondem àqueles três que representem o maior valor relativo de rendimentos derivados de serviços de representação de interesses prestados, tendo em conta o total de rendimentos de serviços de representação de interesses prestados a todos os clientes no ano anterior.

Artigo 5.º

Procedimento de registo

1 - As entidades referidas no artigo 2.º que se registem em qualquer dos registos de transparência obtêm um número de registo automático.

2 - As 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 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 por um período previsivelmente superior a 12 meses.

Artigo 6.º

Código de Conduta

As entidades públicas referidas no artigo 2.º e os representantes de interesses legítimos registados nos registos 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

Avaliação do sistema de transparência

1 - As entidades públicas referidas no artigo 2º publicam anualmente um relatório sobre os respectivos registos de transparência e o código de conduta, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, e os problemas encontrados na sua aplicação e na dos códigos de conduta.

2 - As entidades públicas referidas no artigo 2º procederão 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 Registo de Transparência e do Código de Conduta, tendo em conta um objetivo de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses.

ANEXO I

CÓDIGO DE CONDUTA PARA AS RELAÇÕES ENTRE REPRESENTANTES DE INTERESSES LEGÍTIMOS E ENTIDADES PÚBLICAS (a que se refere o 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, quando observarem que um representante de interesses que consigo queira interagir não se encontra registado no Registo de Transparência, deverá notifica-lo para proceder previamente à sua inscrição no Registo.
- 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, e, se aplicável, a outros.
- 5) Os representantes de interesses legítimos devem declarar com rigor os clientes 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.

Grupo Parlamentar do CDS-PP, 6 de Maio de 2016

Os Deputados,

Nuno Magalhães

Telmo Correia

Vânia Barros

Antonio Carlos Monteiro

Assunção Cristas

Cecilia Meireles

Helder Amaral

João Almeida

Abel Baptista

Alvaro Castello-Branco

Ana Rita Bessa

Filipe Lobo D'Avila

Isabel Galriça Neto

João Rebelo

Paulo Portas

Pedro Mota Soares

Patricia Oliveira

Teresa Caeiro