



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA

Ofício n.º 20 /XIV/1.ª – CACDLG/2021

Data: 13-01-2021

NU: 669326

ASSUNTO: Parecer sobre os Projeto de Lei n.ºs 30/XIV/1.ª (CDS-PP), 73/XIV/1.ª

(PSD), 181/XIV/1.ª (PAN) e 253/XIV/1.ª (PS)

*Caro Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer conjunto relativo aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV/1.ª (CDS-PP) – “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)”, 73/XIV/1.ª (PSD) – “Regulamentação do lobbying” , 181/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 (procede 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 253/XIV/1.ª (PS) – “Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do Deputado único representante do CH, na reunião de 13 de janeiro, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

*e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### PARECER

**PROJETO DE LEI N.º 30/XIV/1.ª (CDS-PP) – REGULAMENTA A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL DE INTERESSES (“LOBBYING”)**

**PROJETO DE LEI N.º 73/XIV/1.ª (Deputados do PSD) – REGULAMENTAÇÃO DO LOBBYING**

**PROJETO DE LEI N.º 181/XIV/1ª (PAN) - REGULAMENTA A ATIVIDADE DE LOBBYING E PROCEDE À CRIAÇÃO DE UM REGISTO DE TRANSPARÊNCIA E DE UM MECANISMO DE PEGADA LEGISLATIVA (PROCEDE 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 253/XIV (PS) – APROVA REGRAS DE TRANSPARÊNCIA APLICÁVEIS A ENTIDADES PRIVADAS QUE REALIZAM REPRESENTAÇÃO LEGÍTIMA DE INTERESSES JUNTO DE ENTIDADES PÚBLICAS E PROCEDE À CRIAÇÃO DE UM REGISTO DE TRANSPARÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES**

### PARTE I - CONSIDERANDOS

#### 1.1. Nota introdutória

Os Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 30/XIV – “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*Lobbying*)”, tendo esta iniciativa dado entrada a 31 de outubro de 2019 e sido admitida a 6 de novembro de 2019.

Por sua vez, quatro Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (Margarida Balseiro Lopes, Sofia Matos, Alexandre Poço e André Neves), apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 73/XIV – “Regulamentação do *Lobbying*”, que deu entrada a 13 de novembro de 2019 e foi admitida a 19 de novembro de 2019.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Os Deputados do Grupo Parlamentar do PAN - Pessoas-Animais-Natureza, apresentaram, por sua vez o Projeto de Lei n.º 181/XIV - “Regulamenta a atividade de *lobbying* e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa (procede 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)”. A proposta legislativa deu entrada a 20 de janeiro de 2020, tendo sido admitida a 27 de janeiro de 2020.

Finalmente, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou a 6 de março de 2020 o Projeto de Lei n.º 253/XIV - Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses, que foi admitido a 11 de março de 2020.

Todas as iniciativas, após serem anunciadas, baixaram na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou o Deputado signatário do presente relatório como relator dos pareceres relativos às quatro iniciativas que, tendo em conta a coincidência de âmbito, se elabora conjuntamente.

Todas as iniciativas deram entrada ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Verificando-se que as iniciativas reúnem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, do n.º 1 do artigo 120.º, do n.º 1 do artigo 123.º e do artigo 124.º, todos do RAR.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Atendendo à matéria objeto dos projetos legislativos, o Presidente da Assembleia da República promoveu, a 6, 19 e 27 de novembro de 2019 e a 12 de março de 2020, respetivamente, a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas, através de pedido de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Foi, igualmente, promovida a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), no dia 15 de novembro em relação ao projeto do CDS, no dia 20 de novembro em relação ao projeto dos Deputados do PSD, no dia 12 de fevereiro em relação ao projeto do PAN e no dia 12 de maio em relação ao projeto do Grupo Parlamentar do PS.

Foi ainda promovida a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados em relação ao projeto de lei do CDS, a 21 de novembro de 2019, do PAN, a 12 de fevereiro de 2020, e dos Deputados do PSD e do PS a 24 de junho de 2020, visto que também contém disposições cujo teor pode justificar uma pronúncia daquela entidade.

Os pareceres já recebidos podem ser consultados na íntegra na página do processo legislativo de cada iniciativa, disponíveis na página da internet da Assembleia da República<sup>1</sup>. Deles é feita uma breve análise *infra*, no presente parecer

<sup>1</sup> Disponíveis através das seguintes ligações:

- Projeto de Lei 30/XIV: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43993>
- Projeto de Lei 73/XIV: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44075>
- Projeto de Lei 181/XIV: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44356>
- Projeto de Lei 253/XIV: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44558>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### 1.2. Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

##### a) Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª (CDS-PP)

O projeto de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP preconiza a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses, conhecida por *lobbying*.

A nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República enuncia, em termos substantivos, os objetivos que presidem à presente iniciativa que, sob o desígnio da melhoria do quadro institucional nacional através de um *“poder público transparente, sujeito a escrutínio efetivo”* e em concretização dos princípios constitucionais da participação *“dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas”*, retoma, com alterações, a iniciativa legislativa apresentada na XIII Legislatura - o Projeto de Lei n.º 225/XIII – que veio a dar origem, juntamente com outras iniciativas, ao Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, devolvido sem promulgação à Assembleia da República.

Os autores salientam a necessidade de adoção *“de 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”*, que constitui também a motivação da iniciativa em análise, a qual, como defendem, recupera as soluções normativas anteriores, muito embora com as alterações necessárias a dar resposta às objeções que fundamentaram a não promulgação do Decreto pelo Presidente da República.

A presente iniciativa é composta por em 15 artigos, com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2020, visando a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses, nos termos assim resumidos na nota técnica:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- 1) *O estabelecimento de regras de transparência na interação de entidades públicas e privadas, através da regulação da atividade de representação de interesses junto de entidades públicas, e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República (RTRI), cujo conteúdo identificam;*
- 2) *A definição de “atividades de representação legítima de interesses”, incluindo a sua definição negativa (artigo 2.º);*
- 3) *O âmbito objetivo de aplicação da lei a aprovar, incluindo no elenco das entidades públicas junto das quais pode ser exercida a atividade de representação a Presidência da República, para além dos Representantes da República nas Regiões Autónomas (em resposta a um dos fundamentos para a não promulgação);*
- 4) *A obrigatoriedade de criação de um registo público, cujo conteúdo obrigatório identifica, com faculdade de utilização do RTRI em alternativa, dispondo ainda sobre os direitos e deveres das entidades registadas, bem como sobre as incompatibilidades e impedimentos de quem exerça atividade de representação;*
- 5) *A necessidade de adoção, por parte das entidades públicas que integram o âmbito de aplicação da Lei, de códigos de conduta “para densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos”;*
- 6) *Uma cláusula final de divulgação e avaliação do sistema a criar.*

Pode ainda dar-se nota de que a iniciativa traduz uma solução em tudo idêntica ao conteúdo do supracitado Decreto n.º 311/XIII da Assembleia da República, com a inclusão das matérias suscitadas na mensagem do Senhor Presidente da República e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

cujo aditamento não logrou ser aprovado no final da XIII Legislatura, determinando o término do processo legislativo então em curso.

#### **b) Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.ª (Deputados do PSD)**

O presente Projeto de Lei, da iniciativa de quatro Deputados do PSD, preconiza a regulamentação da atividade de representação legítima de interesses, conhecida por *lobbying*, defendendo os proponentes como prioridade da Juventude Social Democrata e dos Partidos Políticos *“o aumento da transparência do quadro que leva a decisão política”*, em concretização dos princípios constitucionais da *“participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas”*,

Como consta da nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República, invocam os proponentes que a participação na vida pública, suscetível de *“trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório”*, deve *“ocorrer num contexto jurídico transparente, definido e seguro”*. De acordo com os proponentes este enquadramento traduz-se num aumento da *“qualidade e eficácia das decisões produzidas”* e assegura equivalência de oportunidades e igualdade de circunstâncias no conhecimento e ponderação de todos os interesses, em benefício do reforço da legitimidade democrática e do aumento da confiança dos cidadãos nos decisores.

Os subscritores do projeto em análise evocam, igualmente, a sucessão de regimes jurídicos mais ou menos recentes que *“incentivam práticas pautadas pela transparência”*, bem como as recomendações das *“principais organizações e instituições internacionais”* no sentido de serem estabelecidos sistemas regulatórios para que *“as atividades de representação de tais interesses não ponham em causa princípios democráticos e de boa governança”*. Em concreto, segundo a respetiva exposição de motivos, a iniciativa sob avaliação perfilha a adoção do modelo de regulação da União



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Europeia – em vigor no Parlamento Europeu e na Comissão Europeia – associado a um Código de Conduta.

A proposta legislativa compõe-se de 15 artigos, com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2020, propondo-se a regulamentação da atividade de representação de interesses legítimos junto das entidades públicas, nos termos sucintos presentes na nota técnica e que correspondem aos que já foram descritos a propósito do Projeto de Lei n.º 30/XIV, de autoria dos Deputados do CDS-PP.

Salienta-se, ainda, conforme referido na nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República que, segundo os proponentes, a regulação preconizada constitui *«apenas um primeiro passo no sentido de uma regulação futuramente mais exigente e com sanções associadas»* com vista a garantir *«gradualmente um nível máximo de transparência nas relações entre cidadãos, empresas e decisores»*.

À semelhança do referido a propósito do projeto do CDS-PP, também a presente iniciativa de alguns Deputados do PSD corresponde, na prática, ao teor do texto consensualizado maioritariamente e vertido na legislatura anterior no Decreto n.º 311/XIII da Assembleia da República, com a inclusão das matérias apontadas como necessárias pelo Senhor Presidente da República na sua mensagem de comunicação de veto.

#### **c) Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.ª (PAN)**

Os Deputados proponentes visam, com a iniciativa apresentada três distintos, ainda que relacionados entre si tal como elencados na Nota Técnica:

- Estabelecer as regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação de grupos de interesses ou *lobbies*;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Proceder à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies* a funcionar junto da Entidade para a Transparência;
- Instituir o Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República.

Com esta proposta, pretendem os signatários dar resposta um conjunto de desafios que se colocam ao regime democrático português, que na visão destes só serão debelados com uma estratégia integrada que contemple medidas tendentes *«a garantir uma maior transparência do sistema político», «maior envolvimento dos cidadãos na vida pública», o «combate eficaz dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências» e «mecanismos que assegurem uma maior imparcialidade e um total compromisso com o interesse público no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos».*

O modelo de regulação proposto é *«similar ao existente no quadro do Parlamento Europeu e da União Europeia»*, tendo como traves mestras a *«obrigatoriedade de os lobistas se inscreverem no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de lobbies»* e a *«obrigatoriedade de as entidades públicas registarem e publicarem mensalmente a lista das interações mantidas com lobistas, com a discriminação dos objectivos da interacção e das posições defendidas pelos lobistas»*, sendo que, sublinham os proponentes, o modelo constante do projeto de lei em apreço assenta em seis diferenças relativamente ao que constava do Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, o qual foi devolvido sem promulgação a este órgão de soberania, e que será abordado em mais detalhe adiante:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Que o Registo de Transparência de Interesses e de Lobbies *«tenha uma lógica de registo único e centralizado, assumindo uma lógica de sistema integrado que abarque todas as entidades públicas inseridas no âmbito de aplicação desta futura lei»;*
- *«Que não existam válvulas de escape que permitam a exclusão dos advogados e das sociedades de advogados do âmbito do conceito de Representação dos grupos de interesses ou de lobbies, apenas quando, naturalmente, pratiquem actos inseridos em tal conceito»*
- *«A consagração de mecanismos de sanção para a ausência de registo por parte dos lobistas e para eventuais violações desta futura lei»;*
- O regime sancionatório previsto, ou seja, o facto de os lobistas ficarem impedidos, pelo período de três anos, de se candidatarem a subsídios ou apoios financeiros públicos;
- A previsão de um Mecanismo de Pegada Legislativa na Assembleia da República, que consiste na publicitação de todas as consultas ou interações com este órgão de soberania, de pessoas singulares ou coletivas, ocorridas na fase preparatória do processo legislativo associado a projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República;
- A elaboração e publicitação de um relatório anual sobre o Registo de Transparência de Representação de Interesses e Lobbies;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- A alteração do Estatuto dos Deputados, no sentido de «*se conceder uma facilidade de acesso às instalações da Assembleia da República (e não um direito de livre acesso como hoje se prevê) e de se impedir a atribuição deste benefício aos antigos deputados que se dedicarem profissionalmente às actividades de representação de grupos de interesse ou de lobbies*».

Em termos concretos, o projeto de diploma, para além da alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à Lei n.º 7/93, de 1 de março, prevê:

- A definição de atividades de representação de grupos de interesses ou lobbies;
- O elenco das entidades públicas abrangidas;
- A obrigação de inscrição no Registo de Transparência da Representação de Interesses e Lobbies e os factos que são objeto de registo;
- O regime de incompatibilidades e impedimentos para o desempenho da atividade regulada no projeto de lei;
- Os direitos e deveres das entidades registadas;
- A criação do Mecanismo de Pegada Legislativa, o qual se consubstancia no registo de todas as consultas ou interações, ocorridas no decurso do processo legislativo, entre pessoas singulares ou coletivas e a Assembleia da República, o Governo e os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;
- O regime sancionatório;
- A avaliação do sistema de transparência.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### d) Projeto de Lei n.º 253/XIV/1.ª (PS)

O Projeto de Lei do Grupo Parlamentar do Partido Socialista refere que pretende manter o essencial das iniciativas apresentadas na Legislatura anterior, construindo um modelo em linha com as soluções das instituições europeias, mas não deixando de atender às especificidades da realidade portuguesa, na qual estão institucionalizados mecanismos de concertação social e de participação de entidades privadas na construção de políticas públicas, algumas delas constitucionalmente obrigatórias

O regime apresentado assenta no princípio de que as entidades que pretendem desenvolver atividades de representação de interesses devem constar do registo utilizado por cada entidade antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas. As entidades públicas devem criar um registo de transparência ou, alternativamente, utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) criado e gerido pela Assembleia da República (no qual são automática e oficiosamente inscritas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação)

O Projeto de Lei estabelece o quadro de direitos e deveres de correntes da inscrição no registo, com vista a aprofundar a transparência e as boas práticas no contacto com as instituições públicas junto das quais se pretende assegurar a representação dos interesses que legitimamente prosseguem, destacando-se:

- O cumprimento das obrigações declarativas previstas na presente lei, aceitando o carácter público dos elementos constantes das suas declarações;
- A obrigatoriedade de identificação perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, de forma a que seja clara e inequívoca a natureza do contacto estabelecido;
- O respeito pelas regras próprias de circulação nos edifícios públicos aos quais se dirijam, nomeadamente para efeitos de registo de entrada e saída;



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

- Uma obrigação de abstenção de obtenção de informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso;
- Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas a informação e documentos transmitidos no quadro da atividade de representação de interesses e assegurar que a informação e documentos entregues não contêm elementos incompletos ou inexatos, com a intenção de manipular ou induzir em erro os decisores públicos.

Adicionalmente, estabelecem-se igualmente medidas destinadas a assegurar a integridade do sistema e dos vários intervenientes no processo:

- Determinando-se que 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 foram titulares durante um período de três anos contados desde o fim do seu mandato;
- Determinando a incompatibilidade da atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros com o exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público, o exercício da advocacia e o exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora;
- Em relação às entidades que se dediquem à mediação na representação de interesses, determinando uma obrigação de 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.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A exposição de motivos sublinha ainda que foram atendidas as observações da mensagem do Presidente da República aquando da devolução sem promulgação do Decreto n.º 311/XIII, na definição do âmbito de aplicação da lei e do alcance do que deve ser objeto de registo sobre cada entidade que pretenda desenvolver atividade de representação de interesses

#### **1.3. Enquadramento constitucional e legal**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a reforçar a transparência das instituições públicas e a forma de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, bem como a adotar medidas de prevenção de fenómenos de corrupção.

#### Antecedentes até à XII Legislatura

Um primeiro conjunto de intervenções integradas traduziu-se na aprovação, na VI Legislatura, da Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da Proposta de Resolução n.º 48/X, apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio aprovar a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro. Na mesma data



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

foi também publicado o Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro, que ratificou a Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações. Nos termos do seu artigo 1.º, a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Na XI Legislatura, a Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu Relatório Final em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em ata as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual, foi aprovada a Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto, que Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

#### Trabalhos parlamentares na XIII Legislatura

Já na XIII Legislatura foi aprovada a Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril, que constituiu a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas (CERTEFP), a qual teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar a aprovação dos seguintes diplomas:

- Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Provenientes destes trabalhos da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING");
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses;
- Projeto de Lei n.º 735/XIV (PS) - Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses;
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - Regulamentação do *Lobbying*.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Todas estas iniciativas foram objeto de um texto de substituição apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que *“aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República”*, que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, que *Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República* - foi subsequentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de veto político pelo Presidente da República, com os seguintes fundamentos, assim sintetizados nas notas técnicas:

- *Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;*
- *Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;*
- *Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma proposta de alteração aos artigos 3.º e 5.º, procurando introduzir as matérias referidas no texto da mensagem do Presidente da República como estando em falta, propostas essas que, submetidas a votação na especialidade após a sessão plenária de reapreciação do veto, foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

#### XIV Legislatura

Mais recentemente, já no decurso da presente Legislatura, o XXII Governo Constitucional colocou em consulta pública o documento de suporte à Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (2020-2024) em que, para além de sublinhar que se encontra pendente na Assembleia da República o tratamento das matérias relativas ao *lobby*, sustenta a necessidade do *“estabelecimento da obrigatoriedade de registo de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção, com a consagração de um princípio de “pegada legislativa”, sublinhando que se trata de “uma medida de reforço da transparência que deve ser implementada”*.

Encontra-se pendente a Petição n.º 13/XIV, que defende a adoção de uma Estratégia Nacional contra Corrupção, relativamente à qual foi apresentado um Projeto de Resolução de autoria do PAN

#### **1.4. Pareceres recebidos de entidade externas**

No momento de elaboração do presente parecer deram já entrada nos serviços da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias vários pareceres solicitados no quadro dos trabalhos preparatórios da presente iniciativa legislativa, e a quem cumpre dedicar alguma análise:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### ***Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA)***

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores emitiu parecer favorável por maioria, através da Subcomissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho, aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV (CDS-PP) e 73/XIV (Deputados do PSD), com pronúncia favorável do Grupo Parlamentar do PS, abstenção do Grupo Parlamentar do PSD, pronúncia desfavorável do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda e sem que tenha havido pronúncia do Grupo Parlamentar do CDS-PP, da Representação Parlamentar do PCP, da Representação Parlamentar do PPM e da Deputada Independente.

A ALRAA emitiu ainda parecer desfavorável ao Projeto de Lei n.º 181/XIV (PAN), com abstenção dos Grupos Parlamentares do PS e do PSD, parecer desfavorável do Grupo Parlamentar do BE e ausência de pronúncia da Deputada independente. Foi promovida a consulta às representações parlamentares do PCP e do PPM e ao Grupo Parlamentar do CDS-PP, que não se pronunciaram.

Até ao momento não foi remetido parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 253/XIV (PS).

#### ***Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM)***

A ALRAM emitiu parecer favorável, por maioria, através da 1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude, aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV (CDS-PP), 73/XIV (Deputados do PSD) e 181/XIV (PAN), com votos favoráveis do PSD, PS e CDS e abstenção da CDU. A mesma Comissão emitiu parecer favorável por unanimidade em relação ao Projeto de Lei n.º 253/XIV (PS).

Sublinhou a Assembleia Legislativa, contudo, nos seus pareceres, que no seu entendimento a sua aplicação na Região dependeria da iniciativa dos órgãos de governo próprio, invocando genericamente o Estatuto Político-Administrativo e o Regimento da Assembleia Legislativa, e propondo uma correspondente alteração ao artigo 3.º dos



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

quatro projetos, que definem os âmbitos de aplicação respetivos. Ademais, deu a Assembleia Legislativa ainda nota de algumas dúvidas (não concretizadas no parecer) quanto à conformidade do n.º 1 do artigo 5.º dos quatro projetos com o disposto no Regulamento Geral de Proteção de Dados.

#### ***Governo Regional da Madeira***

O Governo Regional da Madeira emitiu parecer sobre os Projetos de Lei n.º 30/XIV (CDS) e n.º 253/XIV (PS), no sentido de ser acautelada a necessidade de aprovação de diploma próprio a emanar dos órgãos da Região de forma a acautelar a garantia constitucional da autonomia regional, sublinhando que se afiguraria *“fundamental que, atendendo à realidade material e orgânica próprias da administração regional e em respeito pelo princípio constitucional da autonomia legislativa das Regiões Autónomas, vertido no artigo 228.º da Constituição da República Portuguesa, o presente projeto contenha um normativo que determine de forma, expressa e inequívoca, que a sua aplicação à Região Autónoma da Madeira. Depende de diploma próprio a emanar pelos competentes órgãos de governo próprio da Região”*

Adicionalmente, o parecer dá ainda nota de que não será suficientemente densa a previsão da possibilidade de adoção de registos próprios e partilhados por outras entidades abrangidas pelo projeto de lei, designadamente pelas regiões autónomas.

Até ao momento não foi remetido parecer relativo aos Projetos de Lei n.ºs 73/XIV (Deputados do PSD) e n.º 181/XIV (PAN).

#### ***Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)***

A ANMP emitiu parecer relativamente aos Projetos de Lei n.º 30/XIV (CDS-PP), n.º 73/XIV (Deputados do PSD), n.º 181/XIV (PAN) n.º 253/XIV (PS), no sentido de deverem



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ser excluídos do âmbito de aplicação dos projetos a Associação Nacional de Municípios Portugueses e as restantes associações de municípios de direito privado, reiterando o entendimento que já transmitira nos trabalhos da Legislatura anterior. Sustenta a ANMP que *“as regras de representação legítima de interesses devem somente abranger as entidades que defendem interesses privados, por contraposição aos interesses públicos”*, entendendo que não deve ser a *“atividade de representação dos municípios ser confundida com uma representação profissional de interesses, certamente legítimos, mas que não têm o substrato público dos prosseguidos pela ANMP”*.

#### **Associação Nacional das Freguesias (ANAFRE)**

A ANAFRE emitiu parecer favorável relativamente aos Projetos de Lei n.º 73/XIV (Deputados do PSD), n.º 181/XIV (PAN) e 263/XIV (PS), concluindo o seguinte:

*“- A regulação desta atividade não é a solução para todos os males do sistema político, mas permite a clarificação do que é lícito e do que é ilícito; uma atenuação dos riscos de influência devida ou desproporcional de certos interesses; um incentivo ao aumento dos níveis de participação na decisão pública reduzindo, assim, o peso dos interesses mais poderosos;*

*- Um aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos é um contributo significativo para o aumento de confiança dos cidadãos na política e na democracia;*

*- A transparência e a integridade são valores indeclináveis e fundamentais para a bondade das decisões políticas no exercício de funções públicas;*

*- Em alternativa e complementaridade à tradicional solução de registo de lobistas, publicar as reuniões que acontecem com os membros do Governo, os*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*Deputados e todos os detentores de altos cargos públicos, é sinal de Transparência;*

*- Nas suas relações com representantes de interesses deve implementar-se um instrumento de pegada legislativa que permita identificar as diferentes contribuições que serviram de base a determinados diplomas legislativos*

*- A transparência e a probidade das decisões públicas são elementos-chave para o reforço e a confiança na Democracia."*

Num dos seus mais recentes pareceres, remetido a 30 de junho a propósito do Projeto de Lei dos Deputados do PSD, a ANAFRE sublinha mesmo que *"a abundância de participações e o tempo decorrido com sucessivos avanços e recuos não tenham exaurido o Parlamento da vontade de trazer uma vez mais, à colação, a discussão desta matéria em plenário."* No parecer remetido na mesma data sobre o Projeto de Lei do CDS, a ANAFRE deu também nota de que se afigura *"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"*.

#### **Conselho Superior da Magistratura (CSM)**

O Conselho Superior da Magistratura emitiu parecer sobre os quatro projetos de lei no sentido de não ter o objeto das iniciativas legislativas por si analisadas conexão com as atribuições acometidas ao Conselho, nem implicações com *"o sistema judiciário nas suas diversas explicitações"*, pelo que nada tem a opor o sugerir aos mesmos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### ***Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF)***

O CSTAF emitiu parecer no sentido de não suscitarem as iniciativas legislativas em análise – os Projetos de Lei n.ºs 30/XIV (CDS), n.º 73/XIV (Deputados do PSD), n.º 181/XIV (PAN) e n.º 253/XIV (PS) – quaisquer comentários adicionais da sua parte.

#### ***Conselho Superior do Ministério Público (CSMP)***

O CSMP emitiu parecer no sentido de as quatro iniciativas legislativas não determinarem da sua perspetiva a necessidade ou pertinência de uma avaliação de natureza técnica do CSMP, assumindo a decisão de regulamentar a matéria natureza eminentemente política, não tomando qualquer posição valorativa ou questionando a oportunidade e pertinência dos projetos de lei.

#### ***Ordem dos Advogados***

Na sua avaliação dos quatro projetos de lei, naquelas que são as matérias tratadas identicamente por todas as iniciativas, a Ordem dos Advogados saúda a iniciativa e o passo dado na introdução de regulamentação sobre a matéria, e formula inúmeras observações de especialidade, das quais se destacam as seguintes:

- Clarificação ou densificação adicional de conceitos, designadamente quanto ao próprio conceito de representação legítima de interesses, quanto à utilidade de introdução de um tipo contratual para a representação de interesses, entre outros;
- Aprofundamento da matéria em torno do quadro sancionatório, que reputam de insuficiente para alcançar a robustez necessária à eficácia do novo regime (sublinhando, por exemplo, que nem acautela as situações de reincidência);



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- **Densificação de procedimentos de registo na base de dados e posteriormente das atividades a publicitar.**

De forma mais desenvolvida, a Ordem dos Advogados manifesta reservas à solução de incompatibilidade total entre a atividade de representação de interesses a título profissional com o exercício da profissão de advogado, entendendo tratar-se de uma solução excessiva. Como alternativa, a OA propõe a adoção de uma solução mais próxima da que vigora no quadro das instituições europeia, onde é dado específico tratamento ao aconselhamento jurídico, separando as águas quanto às diferentes naturezas de atos a praticar e atendendo ao contexto em que a intervenção do advogado pode ter lugar (apoio no processo legislativo, apoio no quadro de um litígio judicial, outras funções de consulta jurídica).

Finalmente, no que respeita ao Projeto de Lei do PAN, a Ordem dos Advogados pronuncia-se ainda sobre a adoção do mecanismo da pegada legislativa que é proposto por aquele Grupo Parlamentar, saudando a sua inclusão como relevante para reforço da transparência e melhor definição do processo de génese da *mens legislatoris* em relação a cada ato legislativo. Ainda a respeito do referido projeto, a Ordem dos Advogados deixa ainda uma nota quanto ao que identifica como podendo ser um excesso de solicitação de elementos a publicitar, perante as exigências que lhe parecem resultar do RGPD e da legislação nacional de proteção de dados.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### ***Comissão Nacional de Proteção de Dados***

A CNPD emitiu pareceres relativamente aos quatro projetos de lei onde dá nota de que apenas toma posição relativamente às matérias que preveem ou regulam o tratamento de dados pessoais, não se manifestando sobre outras matérias reguladas nos diplomas. Nesse sentido, sublinha quatro aspetos em que, no seu entendimento, os projetos poderiam correr o risco de contraditar aspetos do regime jurídico de proteção de dados em vigor, a saber:

- Revisitação do regime de divulgação pública de dados pessoais relativos a morada, telefone e correio eletrónico, de forma a acautelar princípios da proporcionalidade e minimização;
- Supressão da disposição que pressupõe a aceitação do carácter público dos dados a transmitir pelas entidades sujeitas a registo;
- Restrição do acesso à publicitação das sanções a entidades públicas;
- Desindexação dos motores de busca da informação pessoal contida no registo de transparência

#### ***Conselho Económico e Social***

O Conselho Económico e Social optou por remeter as observações e pareceres por si coligidos junto das entidades com assento naquele órgão, atenta a especificidade das questões que os vários setores representados colocam. Foi remetida resposta ao pedido de parecer formulado relativamente aos Projetos de Lei n.º 30/XIV (CDS), n.º 73/XIV (Deputados do PSD) e n.º 253/XIV (PS), não tendo sido remetida pronúncia quanto ao Projeto de Lei n.º 181/XIV (PAN). As considerações enviadas pelas várias entidades correspondem aos mesmos pontos, que sumariamente se enunciam de seguida:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- **CCSP - Confederação de Comércio e Serviços de Portugal**

A CCSP sugere várias precisões de redação, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- Forma de inscrição oficiosa dos parceiros sociais e sua identificação, com eventual criação de regime próprio para os membros da Comissão Permanente da Concertação Social;
- Clarificação sobre alcance do acesso a informação sobre consultas públicas;
- Clarificação de responsáveis pelos contactos;
- Introdução de regras mínimas sobre o registo de interesses que cada entidade puder vir a criar, de forma a assegurar alguma uniformidade

- **CGTP - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical**

A CGTP manifestou as suas reservas quanto à necessidade da regulamentação e quanto ao contributo que a mesma pode oferecer ao reforço da democracia e à transparência da vida pública, receando que a mesma poderá dar um acesso mais direto e desproporcionado a representantes de grandes interesses económicos.

Adicionalmente, coloca algumas questões e dúvidas sobre o alcance do âmbito de sujeição a uma futura regulamentação de outras entidades não referidas expressamente nos projetos e com respaldo constitucional (comissões de trabalhadores e associações de beneficiários do sistema da segurança social, por exemplo) e questiona se será constitucionalmente conforme a inscrição no registo (ainda que oficiosa e automática) como condição de realização do direito de audição de inúmeras entidades que dispõe dessa faculdade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- CIP – Confederação Empresarial de Portugal

A CIP saúda a iniciativa dando nota do seu enquadramento europeu, entre outros, e sugere várias precisões de redação, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- Clarificação do quadro em que estão isentas de inscrição as atividades dos parceiros sociais, com proposta alternativa de redação;
- Clarificação de quem está abrangido pela obrigação de reporte de rendimentos anuais do ano anterior decorrentes da atividade de representação de interesses;
- Possibilidade de introdução de uma obrigatoriedade de reserva do conteúdo das consultas e diligências até ao final do procedimento em que as mesmas tiveram lugar;
- Introdução de clarificações adicionais do quadro sancionatório aplicável.

- UGT - União Geral dos Trabalhadores

A UGT saúda a iniciativa como um passo importante no reforço da transparência, invocando a realidade de Direito da União Europeia e de Direito comparado, bem com a especial previsão que os diplomas tiveram no que diz respeito aos parceiros sociais. A UGT entende, todavia, que este quadro específico relativo às associações sindicais deveria ser ainda objeto de aprofundamento, para atender à sua realidade e para clarificar quais as disposições da lei que não lhe devem ser aplicáveis (nomeadamente as que respeitam à identificação de rendimentos de clientes), qual o universo das entidade oficiosamente inscritas e quais as consequências da omissão de registo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Associação Portuguesa de Bancos

A APB reconhece o alinhamento dos projetos com as práticas internacionais e europeia, mas suscita algumas questões em relação aos dispositivos dos diplomas que, em seu entender, se podem afastar desses regimes mais consolidados, em particular a obrigatoriedade de dar acesso e de lidar com todas as forças políticas em plano de igualdade, fornecendo os mesmos documentos que são remetidos no quadro de uma audição, gerando uma eventual assimetria de fornecimento de informação que essa opção representaria face ao regime das entidades públicas e sem previsão de mecanismos de ponderação *in casu*.

Adicionalmente, a APB formula diversas sugestões de redação para pontos específicos dos diplomas, em torno das seguintes matérias:

- Clarificação do que são contactos com entidades públicas, designadamente quando os mesmos podem resultar de convite do ente público;
- Clarificação de procedimentos relativos ao registo oficioso, em particular quanto ao fornecimento de informação para o registo inicial;
- Clarificação da aplicabilidade das obrigações de divulgação de rendimentos e de clientes, que pode ser equívoca perante entidades de natureza associativa representativa;
- Densificação das obrigações de registo para minorar discricionariedade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### 1.5. Pareceres emitido pela Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados

A Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados emitiu parecer em fevereiro de 2020, tendo concluído pela reunião de condições para agendamento e discussão dos Projetos de Lei do PAN, do CDS e de Deputados do PSD, tendo igualmente emitido parecer no mesmo sentido a respeito do Projeto de Lei do PS.

#### PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Ainda que a prática habitual do signatário seja a da emissão nesta sede da sua opinião sobre as iniciativas legislativas em análise, tendo em conta que o parecer incide, entre outros, sobre um Projeto de Lei do Grupo Parlamentar do Partido Socialista e do qual o signatário é subscritor, afigura-se preferível salvaguardar o equilíbrio e a isenção que se procurou verter no parecer, não emitindo tomada de posição sobre os Projetos de Lei cuja análise foi apensada num único relatório.

#### PARTE III - CONCLUSÕES

1. Os cinco Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª – “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*Lobbying*)”.
2. Esta iniciativa visa regulamentar a atividade de representação profissional de interesses, conhecida por *lobbying*, contribuindo para “o aumento da



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*transparência do quadro que leva a decisão política”, em concretização dos princípios constitucionais da “participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas”.*

3. Por sua vez, quatro Deputados do PSD apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.ª (Deputados do PSD) – “Regulamentação do *Lobbying*”.
4. Os Deputados do PAN, Pessoas-Animais-Natureza apresentaram o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (PAN) - “Regulamenta a atividade de *lobbying* e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa (procede 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)”.
5. Todas as iniciativas têm por objeto estabelecer as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses, procedendo ainda à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.
6. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projetos de Lei n.ºs 30/XIV/1.ª (CDS-PP) e 73/XIV/1.ª (Deputados do PSD) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se as três notas técnicas elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

Palácio de S. Bento, 13 de janeiro de 2020.

**O Deputado Relator**

**(Pedro Delgado Alves)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Marques Guedes)**

## **Projeto de Lei n.º 30/XIV (CDS-PP)**

**Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)**

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

### **Índice**

**I. Análise da iniciativa**

**II. Enquadramento parlamentar**

**III. Apreciação dos requisitos formais**

**IV. Análise de direito comparado**

**V. Consultas e contributos**

**VI. Avaliação prévia de impacto**

**VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB),  
Inês Cadete e Nélia Monte Cid (DAC)

**Data:** 20 de novembro de 2019

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Sob o desígnio da melhoria do quadro institucional nacional através de um “*poder público transparente, sujeito a escrutínio efetivo (...)*” e em concretização dos princípios constitucionais da participação “*dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas*”, o presente Projeto de Lei, da iniciativa das Deputadas e dos Deputados do CDS-PP, preconiza a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses, conhecida por *lobbying*.

O Projeto, segundo recordam, retoma, com alterações, iniciativa legislativa apresentada na XIII Legislatura - o [Projeto de Lei n.º 225/XIII](#) – que veio a dar origem, juntamente com outras iniciativas, ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), devolvido sem promulgação à Assembleia da República.

Invocam os proponentes que o impulso legiferante daquele processo legislativo, que residiu na necessidade de adoção “*de 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*”, constitui também a motivação da iniciativa *sub judice*, a qual, como defendem, recupera as soluções normativas anteriores, muito embora com as alterações necessárias a dar resposta às objeções que fundamentaram a não promulgação do Decreto.

Propõem, por isso, em 15 artigos, com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2020, a regulamentação da atividade de representação profissional de interesses, nos seguintes termos:

- 1) o estabelecimento de regras de transparência na interação de entidades públicas e privadas, através da regulação da atividade de representação de interesses junto

de entidades públicas, e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República (RTRI), cujo conteúdo identificam;

- 2) a definição de “*atividades de representação legítima de interesses*”, incluindo a sua definição negativa (artigo 2.º);
- 3) o âmbito objetivo de aplicação da lei a aprovar, incluindo no elenco das entidades públicas junto das quais pode ser exercida a atividade de representação a Presidência da República, para além dos Representantes da República nas Regiões Autónomas (em resposta a um dos fundamentos para a não promulgação);
- 4) a obrigatoriedade de criação de um registo público, cujo conteúdo obrigatório identifica, com faculdade de utilização do RTRI em alternativa, dispondo ainda sobre os direitos e deveres das entidades registadas, bem como sobre as incompatibilidades e impedimentos de quem exerça atividade de representação;
- 5) a necessidade de adoção, por parte das entidades públicas que integram o âmbito de aplicação da Lei, de códigos de conduta “*para densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos*”;
- 6) uma cláusula final de divulgação e avaliação do sistema a criar.

- **Enquadramento jurídico nacional**

**Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio aprovar a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à

[Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*. Nos termos do seu artigo 1.º, a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>1</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>2</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual, foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>3</sup>, que *Recomenda*

---

<sup>1</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>2</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>3</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>4</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), a qual teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>5</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>6</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>7</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>8</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>9</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

---

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>6</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada.

Sobre esta matéria importa mencionar o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#), apresentado em 5 de outubro de 2014, da autoria da TIAC – [Transparência e Integridade, Associação Cívica](#), entidade que é a representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#).

De acordo com o respetivo preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Neste estudo, a definição de lóbi foi a de qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia».

Considerando que «empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação, que o lóbi não é regulado e a questão ainda nem sequer chegou ao debate público e que a construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência, o mencionado estudo apresenta as seguintes Recomendações:

1. O Parlamento deveria regular a indústria do lóbi em Portugal, reconhecendo a existência de sociedades de lóbi e incluindo na categoria de lobistas outras profissões e empresas, como agências de comunicação, profissionais de *corporate affairs*, associações empresariais, organizações da sociedade civil e advogados. Esta regulação incentivará a adoção de códigos de conduta, sejam voluntários ou obrigatórios.
2. Os lobistas deveriam instituir os seus próprios códigos de conduta e mecanismos de autorregulação.
3. Deveria ser aumentada a transparência da tomada de decisões, tornando públicas as agendas de todos os decisores políticos e públicos, em especial dos gabinetes ministeriais e quadros dirigentes da Administração Pública, à semelhança do praticado pelas comissões parlamentares. Um registo de transparência pormenorizado é desejável, mas não deve ser encarado como a solução única para o risco colocado pelas práticas de lóbi.
4. O Parlamento deveria tornar as regras sobre conflitos de interesse mais robustas, impondo exclusividade para deputados em funções, alargando-as aos membros dos gabinetes ministeriais e aumentando os períodos de quarentena pós-funções. As autoridades públicas, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Ética e o Ministério Público, deveriam aplicar a lei de forma mais eficaz.
5. O Parlamento deveria reforçar as competências e recursos da Comissão Parlamentar de Ética, atribuindo-lhe poderes de monitorização de incompatibilidades no exercício de funções públicas, situações de “porta giratória” entre a política e o setor privado e, eventualmente, impor sanções aos que não cumprirem com os períodos de quarentena legalmente previstos.

6. O Governo, os executivos locais, as agências reguladoras e a generalidade da administração pública deveria recorrer ao concurso público na contratação de consultoras jurídicas e financeiras, controlando potenciais incompatibilidades. Membros de grupos de aconselhamento devem ser independentes e escrutinados sobre os seus reais ou potenciais conflitos de interesse.
7. O Governo e o Parlamento deveriam criar um mecanismo de “pegada legislativa” que permita o acompanhamento do processo legislativo, bem como as contribuições de partes interessadas e especialistas.
8. Decisores públicos devem ser mais inclusivos quando recebem contribuições ou reúnem com partes interessadas, alargando a participação no processo à sociedade civil».

A terminar, menciona-se o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 28 de junho de 2019, da autoria do GRECO, órgão do Conselho da Europa, com sede em Estrasburgo, que faz monitorização anticorrupção, tendo o Ministério da Justiça emitido um [comunicado](#) sobre esta avaliação, para a qual contribuiu com respostas a Assembleia da República.

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Por sua vez, o n.º 1 do [artigo 52.º](#) da Lei Fundamental estabelece que «todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, 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 respetiva apreciação».

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estar pendente outra iniciativa legislativa (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- Projeto de Lei n.º 73/XIV (PSD) - [Regulamentação do lobbying.](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da anterior Legislatura, como antecedentes parlamentares diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \("LOBBYING"\)](#);
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - [Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 735/XIV (PS) - [Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - [Regulamentação do Lobbying.](#)

Todas estas iniciativas foram objeto de um [texto de substituição](#) apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que “*aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República*”, que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, *que Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas*

e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República - foi subsequentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de [veto político](#), com os seguintes fundamentos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º, propostas que, submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

### **III. Apreciação dos requisitos formais**

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrito pelos cinco Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 31 de outubro de 2019. Foi admitido a 6 de novembro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>10</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com as regras de legística formal, na redação normativa de atos internos deve utilizar-se a língua portuguesa<sup>11</sup>. Ora, do título da iniciativa consta o estrangeirismo “*Lobbying*”. Todavia, a própria iniciativa encontra uma expressão em língua portuguesa,

<sup>10</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

<sup>11</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pp. 135.

quer para o título (“representação profissional de interesses”), quer para todo o texto da iniciativa, em que não recorre ao uso daquele termo.

Assim, sugere-se o seguinte título, tomando ainda em consideração a identidade entre o título e o objeto da iniciativa: **“Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses junto de entidades públicas e cria o Registo de Transparência da Representação de Interesses.”**

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 26.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 2020, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prescreve que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Nesta fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### **IV. Análise de direito comparado**

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Em 3 de maio de 2006, a Comissão Europeia elaborou o [Livro Verde - Iniciativa europeia em matéria de transparência](#), no qual se menciona que *a atual política da Comissão em matéria de transparência no que se refere às atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse baseia-se em dois tipos distintos de medidas. Por um lado, as informações prestadas ao público em geral sobre as relações entre os membros dos grupos de interesse e a Comissão a fim de permitir um controlo externo. Por outro, vigoram regras*

*em matéria de integridade que regem a conduta adequada de todos aqueles visados pelas atividades desenvolvidas pelos membros dos grupos de interesse, bem como destes membros propriamente ditos.*

O Livro Verde indicava que os requerentes deveriam «subscrever um código de conduta, que seria aplicável de forma credível e transparente.»

Em 1 de janeiro de 2015, entrou em vigor o [Acordo](#) entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia (JO L 277 de 19.9.2014, p. 11-24).

O acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia criou um registo de transparência. Os representantes dos grupos de interesses, ou «lobbyistas», que pretendam ter contacto regular com os decisores políticos, assinam esse registo, fornecem informações de base sobre as suas atividades e aceitam cumprir o seu código de conduta.

O registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas.

Estas atividades incluem contactos com deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; difusão de cartas e documentos de discussão; organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais.

Certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não estão abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar. O registo não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

As organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público. Comprometem-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como anexo III.

As organizações e pessoas que se tenham registado recebem títulos de acesso às instalações do Parlamento Europeu. Podem ser-lhes oferecidos incentivos adicionais, como autorização para coorganizar eventos nas instalações parlamentares ou serem informados pela Comissão quando forem lançadas consultas públicas.

O Código de Conduta engloba uma lista de regras que os «lobbyistas» têm de respeitar nas suas relações com os deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da União Europeia. Estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da União Europeia a terceiros.

As sanções por violação das regras incluem a retirada dos títulos de acesso ao Parlamento e a eliminação do registo.

Com efeito, os cidadãos têm expectativas legítimas de que o processo de tomada de decisões da União Europeia seja o mais transparente e aberto possível. Quanto maior é a abertura, mais fácil é garantir uma representação equilibrada, evitando pressões indevidas e o acesso ilegítimo ou privilegiado a informações e responsáveis políticos. A transparência também é essencial para incentivar a participação dos cidadãos europeus na vida democrática da União Europeia.

Consequentemente, o [Registo de Transparência](#) foi concebido para dar resposta a questões básicas como quais os interesses que estão a ser promovidos, por quem e com que fundos. O sistema é gerido concomitantemente pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, que estão empenhados em manter o público informado sobre os grupos e as organizações com que interagem.

O Registo existe para dar resposta a perguntas como:

- Que interesses são representados a nível da UE?
- Quem representa esses interesses e em nome de quem?
- Com que orçamento?

O Registo é composto pelos seguintes elementos principais:

- Um sítio Web público onde as organizações que representam interesses específicos a nível da UE se inscrevem e disponibilizam informações atualizadas sobre esses interesses;

- Um **Código de Conduta** que rege as relações dos representantes de interesses com as instituições europeias;
- Um mecanismo de **alertas e queixas** que permite que qualquer pessoa desencadeie um inquérito administrativo sobre as informações contidas no Registo ou qualquer suspeita de violação do Código de Conduta por parte de entidades registadas;
- **Diretrizes** para as entidades que pretendem inscrever-se no Registo.

Por último, importa mencionar que o Registo de Transparência é apenas uma das iniciativas destinadas a garantir uma maior abertura do processo decisório da UE. O **Portal da Transparência** (criado pela Comissão em 2012) dá acesso a instrumentos que permitem analisar:

- O modo como são tomadas as decisões na UE;
- Quem participa no processo de tomada de decisão;
- As consultas públicas;
- Quem são os beneficiários do financiamento proveniente do orçamento da UE;
- Quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

O **Sítio Web sobre transparência e ética** do Parlamento Europeu (criado em 2013) dá informações sobre:

- Os códigos de conduta aplicáveis aos membros e ao pessoal do Parlamento Europeu;
- O acesso aos documentos do Parlamento.

- **Enquadramento internacional**
  - **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: França e Reino Unido.

## FRANÇA

Em França, o [\*Règlement de L'Assemblée Nationale\*](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [\*Résolution n.º 281 du 4 juin 2019 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)\*](#) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na *Assemblée Nationale* é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [\*Règlement de L'Assemblée Nationale\*](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [\*Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)\*](#) no âmbito da revisão dos deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [\*Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016\*](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

O registo dos representantes de interesses junto da *Haute Autorité* está disponível desde 3 de julho de 2017, podendo ser consultado em <http://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/>.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria, assim como a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) que permite a [consulta das próprias declarações de interesses](#).

### REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do presente diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii) ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses (*Registrar of Consultant Lobbyists*), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;

- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);
- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

### **Outros países**

#### **Organizações internacionais**

Fora do quadro da União Europeia, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [Código Europeu de Boa Conduta na representação de interesses](#) (*European code of good conduct on lobbying*), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem

dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [\*The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying\*](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [\*Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation\*](#) e [\*Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation\*](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [\*Towards Responsible Lobbying\*](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 6 de novembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Em 15 de novembro de 2019, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Considerando a proposta de criação de um *Registo de Transparência da Representação de Interesses*, com carácter público, que funciona junto da Assembleia da República,

que envolve o tratamento de dados pessoais, parece justificar-se ainda a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## **VII. Enquadramento bibliográfico**

---

CHALMERS, Adam W. – With a lot of help from their friends: explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 14, nº 4 (Dec. 2013), p. 475-496. Cota: RE-194

Resumo: Este artigo aborda as vantagens informacionais dos grupos de interesse e das suas estratégias de rede e como estes se relacionam com o fornecimento de informações politicamente relevantes para os decisores da UE.

Os grupos de interesse obtêm muita da informação politicamente relevante através das suas ligações de rede. Os grupos bem informados estão melhor posicionados para fornecer a informação necessária aos decisores da UE e desta forma influenciar o processo europeu de elaboração de políticas.

Usando dados de inquéritos e entrevistas, este artigo refere até que ponto as estratégias de rede de informação fraca ajudam os grupos de interesse a fornecer informação à Comissão, Parlamento e Conselho. E uma das conclusões cruciais deste artigo é que as ligações fortes garantem as vantagens informativas mais importantes.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194

Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesse a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesse nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesse do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesse desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesse nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

KLUVER, Heike -The contextual nature of lobbying : explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 12, nº 4 (Dec. 2011), p. 483-506. Cota: RE-194

Resumo: Porque é que alguns grupos de interesse são capazes de influenciar decisões políticas com sucesso, enquanto outros não são? O autor deste artigo sugere que o contexto “questão [assunto]” é uma importante fonte de variação, pois pode facilitar ou dificultar a capacidade dos grupos de interesse para pressionar os decisores com sucesso. A fim de testar o efeito do contexto “questão” no sucesso do *lobbying*, este artigo baseia-se num conjunto de dados sem precedentes dos grupos de interesse no seio da União Europeia. Com base numa análise de texto quantitativa, o autor analisa um total de 2696 grupos de interesse e 56 “questões” de política, apresentadas na Comissão. Os resultados indicam que o lóbi de sucesso na verdade varia com o contexto do problema em discussão, depende do tamanho relativo das coligações de lóbi e da importância das questões políticas, enquanto as características individuais do grupo não apresentam qualquer efeito sistemático.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access.**

Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lóbi e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da UE. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de *lobbying* está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete enfrentar o problema da influência indevida na política [...], dada a gama de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lóbi é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesse apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lóbi também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»

**Projeto de Lei n.º 73/XIV (1.ª) (PSD)**

**Regulamentação do Lobbying**

Data de admissão: 19 de novembro de 2019

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

**Índice**

**I. Análise da iniciativa**

**II. Enquadramento parlamentar**

**III. Apreciação dos requisitos formais**

**IV. Análise de direito comparado**

**V. Consultas e contributos**

**VI. Avaliação prévia de impacto**

**VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Inês Cadete e Nélia Monte Cid (DAC)**

**Data: 5 de dezembro de 2019**

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Defendendo como prioridade dos Partidos Políticos “o aumento da transparência do quadro que leva a decisão política” e em concretização dos princípios constitucionais da “participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas”, o presente Projeto de Lei, da iniciativa de quatro Deputados do PSD<sup>1</sup>, preconiza a regulamentação da atividade de representação legítima de interesses, conhecida por *lobbying*.

O Projeto retoma, com alterações, iniciativa legislativa apresentada na XIII Legislatura - o Projeto de Lei n.º [1053/XIII](#) – *Regulamentação do Lobbying*,– que veio a dar origem, juntamente com outras iniciativas, ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), devolvido sem promulgação à Assembleia da República.

Invocam os proponentes que a participação na vida pública, suscetível de “trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório”, deve “ocorrer num contexto jurídico transparente, definido e seguro”, o que se traduz num aumento da “qualidade e eficácia das decisões produzidas” e assegura equivalência de oportunidades e igualdade de circunstâncias no conhecimento e ponderação de todos os interesses, em benefício do reforço da legitimidade democrática e do aumento da confiança dos cidadãos nos decisores.

Para além deste desígnio de reforço da transparência, o impulso legiferante invocado é ainda a sucessão de regimes jurídicos mais ou menos recentes que “incentivam práticas pautadas pela transparência”<sup>2</sup>, bem como as recomendações das “principais organizações e instituições internacionais” no sentido de serem estabelecidos sistemas

---

<sup>1</sup> Da Juventude Social Democrata (JSD).

<sup>2</sup> De que é dado como exemplo, designadamente, o Regimento da Assembleia da República.

regulatórios para que “as atividades de representação de tais interesses não ponham em causa princípios democráticos e de boa governança”.

Em concreto, segundo a respetiva exposição de motivos, a iniciativa *sub judice* perfilha a adoção do modelo de regulação da União Europeia – em vigor no Parlamento Europeu e na Comissão Europeia – associado a um Código de Conduta.

Propõem, por isso, em 15 artigos, com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2020, a regulamentação da atividade de representação de interesses legítimos junto das entidades públicas, nos seguintes termos:

- 1) o estabelecimento de regras de transparência na interação entre entidades públicas e privadas, através da regulação da atividade de representação legítima de interesses, e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República e cujas inscrições podem ser tidas como válidas por outras entidades públicas para efeitos de aplicação da Lei ou servir mesmo como registo na ausência de registo próprio;
- 2) a definição de “atividades de representação legítima de interesses”, incluindo a sua definição negativa (artigo 2.º);
- 3) o âmbito de aplicação da lei a aprovar, incluindo no elenco das entidades públicas junto das quais pode ser exercida a atividade de representação;
- 4) a obrigatoriedade de criação de um registo público e gratuito, cujo conteúdo obrigatório identifica, dispondo ainda sobre os direitos e deveres das entidades registadas, sanções aplicáveis em caso de violação de deveres, bem como sobre as incompatibilidades e impedimentos de quem exerça atividade de representação, para além da possibilidade de adoção de códigos de conduta;
- 5) a obrigatoriedade de inscrição no registo previamente à concessão de audiências ou participação em audições, as quais devem ser divulgadas pelas entidades públicas em causa, para além de identificados na documentação dos procedimentos decisórios em causa os elementos que para eles tiverem sido carreados no exercício da representação de interesses, sem prejuízo do sigilo ou confidencialidade devidos;

6) uma cláusula final de divulgação e avaliação do sistema a criar.

Segundo os proponentes, a regulação preconizada constitui «*apenas um primeiro passo no sentido de uma regulação futuramente mais exigente e com sanções associadas*» com vista a garantir «*gradualmente um nível máximo de transparência nas relações entre cidadãos, empresas e decisores*».

- **Enquadramento jurídico nacional (DILP)**

**Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*. Nos termos do artigo 1.º a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>3</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>4</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>5</sup>, que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>6</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), que teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

---

<sup>3</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>6</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>7</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>8</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>9</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>10</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>11</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada.

Sobre esta matéria importa mencionar o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#), apresentado em 5 de outubro de 2014, da autoria da TIAC – [Transparência e Integridade. Associação Cívica](#), entidade que é a representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#).

---

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

De acordo com o preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Neste projeto, a definição de lóbi foi a de qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia».

Considerando que «empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação, que o lóbi não é regulado e a questão ainda nem sequer chegou ao debate público e que a construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência, o mencionado estudo apresenta as seguintes Recomendações:

1. O Parlamento deveria regular a indústria do lóbi em Portugal, reconhecendo a existência de sociedades de lóbi e incluindo na categoria de lobistas outras profissões e empresas, como agências de comunicação, profissionais de *corporate affairs*, associações empresariais, organizações da sociedade civil e advogados. Esta regulação incentivará a adoção de códigos de conduta, sejam voluntários ou obrigatórios.

2. Os lobistas deveriam instituir os seus próprios códigos de conduta e mecanismos de autorregulação.
3. Deveria ser aumentada a transparência da tomada de decisões, tornando públicas as agendas de todos os decisores políticos e públicos, em especial dos gabinetes ministeriais e quadros dirigentes da Administração Pública, à semelhança do praticado pelas comissões parlamentares. Um registo de transparência pormenorizado é desejável, mas não deve ser encarado como a solução única para o risco colocado pelas práticas de lóbi.
4. O Parlamento deveria tornar as regras sobre conflitos de interesse mais robustas, impondo exclusividade para deputados em funções, alargando-as aos membros dos gabinetes ministeriais e aumentando os períodos de quarentena pós-funções. As autoridades públicas, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Ética e o Ministério Público, deveriam aplicar a lei de forma mais eficaz.
5. O Parlamento deveria reforçar as competências e recursos da Comissão Parlamentar de Ética, atribuindo-lhe poderes de monitorização de incompatibilidades no exercício de funções públicas, situações de “porta giratória” entre a política e o setor privado e, eventualmente, impor sanções aos que não cumprirem com os períodos de quarentena legalmente previstos.
6. O Governo, os executivos locais, as agências reguladoras e a generalidade da administração pública deveriam recorrer ao concurso público na contratação de consultoras jurídicas e financeiras, controlando potenciais incompatibilidades. Membros de grupos de aconselhamento devem ser independentes e escrutinados sobre os seus reais ou potenciais conflitos de interesse.
7. O Governo e o Parlamento deveriam criar um mecanismo de “pegada legislativa” que permita o acompanhamento do processo legislativo, bem como as contribuições de partes interessadas e especialistas.
8. Decisores públicos devem ser mais inclusivos quando recebem contribuições ou reúnem com partes interessadas, alargando a participação no processo à sociedade civil».

Menciona-se, também, o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 28 de junho de 2019, da autoria do GRECO, órgão do Conselho da Europa, com sede em Estrasburgo, que faz monitorização anticorrupção, tendo o Ministério da Justiça emitido um [comunicado](#) sobre esta avaliação.

### **Projeto de Lei n.º 73/XIV**

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Por sua vez, o n.º 1 do [artigo 52.º](#) da Lei Fundamental estabelece que «todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, 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 respetiva apreciação».

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa «verifica-se que muitos outros regimes jurídicos já incentivam práticas pautadas pela transparência» destacando:

- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro<sup>12</sup> ([versão consolidada](#)) - *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado;*
- [Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro](#)<sup>13</sup>, alterada pela [Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro](#)<sup>14</sup> - *Modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública;*
- [Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro](#) - *Modifica as regras de recrutamento e*

---

<sup>12</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>14</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

*seleção dos gestores públicos, bem como as matérias relativas aos contratos de gestão e à sua remuneração e benefícios;*

- [Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro](#) - *Estabelece a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo;*
- Regimento da Assembleia da República<sup>15</sup> ([versão consolidada](#));

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estar pendente outra iniciativa legislativa (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 30/XIV \(1.ª\)](#) - Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\)](#);
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - [Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 735/XIV (PS) - [Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - [Regulamentação do Lobbying](#).

---

<sup>15</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

Todas estas iniciativas foram objeto de um [texto de substituição](#) apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que “*aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República*”, que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, que *Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República* - foi subsequentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de [veto político](#), com os seguintes fundamentos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º, propostas que, submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

### **III. Apreciação dos requisitos formais**

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrito por quatro Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#), no artigo 118.º e n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 13 de novembro de 2019. Foi admitido a 19 de novembro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.<sup>a</sup>) por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Regulamentação do lobbying” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º

da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>16</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com as regras de legística formal, na redação normativa de atos internos deve utilizar-se a língua portuguesa<sup>17</sup>. Ora, do título da iniciativa consta o estrangeirismo “*Lobbying*”. Todavia, a própria iniciativa encontra uma expressão em língua portuguesa (“representação legítima de interesses”)<sup>18</sup>, para todo o texto da iniciativa, em que não recorre ao uso daquele termo.

Assim, sugere-se o seguinte título, tomando ainda em consideração a identidade entre o título e o objeto da iniciativa: **“Regulamenta a atividade de representação legítima de interesses junto de entidades públicas e cria o Registo de Transparência de Representação de Interesses”**.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 15.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 2020, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

<sup>16</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

<sup>17</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pp. 135.

<sup>18</sup> Havendo ainda outras iniciativas pendentes em que utiliza o termo “representação profissional de interesses”

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Em 3 de maio de 2006, a Comissão Europeia elaborou o [Livro Verde - Iniciativa europeia em matéria de transparência](#), no qual se menciona que *a atual política da Comissão em matéria de transparência no que se refere às atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse baseia-se em dois tipos distintos de medidas. Por um lado, as informações prestadas ao público em geral sobre as relações entre os membros dos grupos de interesse e a Comissão a fim de permitir um controlo externo. Por outro, vigoram regras em matéria de integridade que regem a conduta adequada de todos aqueles visados pelas atividades desenvolvidas pelos membros dos grupos de interesse, bem como destes membros propriamente ditos.*

O Livro Verde indicava que os requerentes deveriam «subscrever um código de conduta, que seria aplicável de forma credível e transparente.»

Em 1 de janeiro de 2015, entrou em vigor o [Acordo](#) entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia (JO L 277 de 19.9.2014, p. 11-24).

O acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia criou um registo de transparência. Os representantes dos grupos de interesses, ou «lobbyistas», que pretendam ter contacto regular com os decisores políticos, assinam esse registo, fornecem informações de base sobre as suas atividades e aceitam cumprir o seu código de conduta.

O registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas.

Estas atividades incluem contactos com deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; difusão de cartas e documentos de discussão; organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais.

Certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não estão abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar. O registo não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

As organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público. Comprometem-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como anexo III.

As organizações e pessoas que se tenham registado recebem títulos de acesso às instalações do Parlamento Europeu. Podem ser-lhes oferecidos incentivos adicionais, como autorização para coorganizar eventos nas instalações parlamentares ou serem informados pela Comissão quando forem lançadas consultas públicas.

O Código de Conduta engloba uma lista de regras que os «lobbyistas» têm de respeitar nas suas relações com os deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da União Europeia. Estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da União Europeia a terceiros.

As sanções por violação das regras incluem a retirada dos títulos de acesso ao Parlamento e a eliminação do registo.

Com efeito, os cidadãos têm expectativas legítimas de que o processo de tomada de decisões da União Europeia seja o mais transparente e aberto possível. Quanto maior é a abertura, mais fácil é garantir uma representação equilibrada, evitando pressões indevidas e o acesso ilegítimo ou privilegiado a informações e responsáveis políticos. A transparência também é essencial para incentivar a participação dos cidadãos europeus na vida democrática da União Europeia.

Consequentemente, o [Registo de Transparência](#) foi concebido para dar resposta a questões básicas como quais os interesses que estão a ser promovidos, por quem e com que fundos. O sistema é gerido concomitantemente pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, que estão empenhados em manter o público informado sobre os grupos e as organizações com que interagem.

O Registo existe para dar resposta a perguntas como:

- Que interesses são representados a nível da UE?
- Quem representa esses interesses e em nome de quem?
- Com que orçamento?

O Registo é composto pelos seguintes elementos principais:

- Um sítio Web público onde as organizações que representam interesses específicos a nível da UE se inscrevem e disponibilizam informações atualizadas sobre esses interesses;
- Um [Código de Conduta](#) que rege as relações dos representantes de interesses com as instituições europeias;
- Um mecanismo de [alertas e queixas](#) que permite que qualquer pessoa desencadeie um inquérito administrativo sobre as informações contidas no Registo ou qualquer suspeita de violação do Código de Conduta por parte de entidades registadas;
- [Diretrizes](#) para as entidades que pretendem inscrever-se no Registo.

Por último, importa mencionar que o Registo de Transparência é apenas uma das iniciativas destinadas a garantir uma maior abertura do processo decisório da UE. O [Portal da Transparência](#) (criado pela Comissão em 2012) dá acesso a instrumentos que permitem analisar:

- O modo como são tomadas as decisões na UE;
- Quem participa no processo de tomada de decisão;
- As consultas públicas;
- Quem são os beneficiários do financiamento proveniente do orçamento da UE;
- Quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

O [Sítio Web sobre transparência e ética](#) do Parlamento Europeu (criado em 2013) dá informações sobre:

- Os códigos de conduta aplicáveis aos membros e ao pessoal do Parlamento Europeu;
  - O acesso aos documentos do Parlamento.
- **Enquadramento internacional**
    - **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: França e Reino Unido.

### FRANÇA

Em França, o [Règlement de L'Assemblée Nationale](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [Résolution n.º 281 du 4 juin 2019](#) (*modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale*) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na *Assemblée Nationale* é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [Règlement de L'Assemblée Nationale](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014](#) (*modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale*) no âmbito da revisão dos deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

O registo dos representantes de interesses junto da *Haute Autorité* está disponível desde 3 de julho de 2017, podendo ser consultado em <http://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/>.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria, assim como a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) que permite a [consulta das próprias declarações de interesses](#).

### REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do presente diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii)

ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses (*Registrar of Consultant Lobbyists*), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;
- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);
- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

## Outros países

### Organizações internacionais

Fora do quadro da União Europeia, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [Código Europeu de Boa Conduta na representação de interesses](#) (*European code of good conduct on lobbying*), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation](#) e [Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [Towards Responsible Lobbying](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 19 de novembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Em 20 de novembro de 2019, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Considerando a proposta de criação de um *Registo de Transparência da Representação de Interesses*, com carácter público, que envolve o tratamento de dados pessoais, a funcionar junto da Assembleia da República, parece justificar-se ainda a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

CHALMERS, Adam W. – With a lot of help from their friends: explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 14, nº 4 (Dec. 2013), p. 475-496. Cota: RE-194

Resumo: Este artigo aborda as vantagens informacionais dos grupos de interesses e das suas estratégias de rede e como estes se relacionam com o fornecimento de informações politicamente relevante para os decisores da UE.

Os grupos de interesses obtêm muita da informação politicamente relevante através das suas ligações de rede. Os grupos bem informados estão melhor posicionados para fornecer a informação necessária aos decisores da UE e desta forma influenciar o processo europeu de elaboração de políticas.

Usando dados de inquéritos e entrevistas, este artigo refere até que ponto as estratégias de rede de informação fraca ajudam os grupos de interesses a fornecer informação à Comissão, Parlamento e Conselho. E uma das conclusões cruciais deste artigo é que as ligações fortes garantem as vantagens informativas mais importantes.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

COROADO, Susana – **O grande lóbi : como se influenciam as decisões em Portugal**. Lisboa : Objectiva, 2017. 168 p. ISBN 978-989-665-240-1. Cota: 04.31 – 185/2017

Resumo: De acordo com a autora «A decisão política é cada vez mais complexa e é de esperar que vários grupos de interesse procurem influenciar os decisores. São vários os canais de acesso aos decisores públicos. Contudo, uns são acessíveis a todos os cidadãos, mas também longos e difíceis de percorrer, outros são mais rápidos, opacos e reservados a alguns privilegiados.» Nesta obra, a autora analisa esses vários canais e revela quem influencia, e como, os políticos e altos funcionários do Estado português. Descreve alguns exemplos de influência em políticas públicas e define alguns conceitos para tentar clarificar a diferença entre lóbi e tráfico de influências.

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194

Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesses a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesses nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesses do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesse desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesses nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

KLUVER, Heike -The contextual nature of lobbying : explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 12, nº 4 (Dec. 2011), p. 483-506. Cota: RE-194

Resumo: Porque é que alguns grupos de interesses são capazes de influenciar decisões políticas com sucesso, enquanto outros não são? O autor deste artigo sugere que o contexto “questão [assunto]” é uma importante fonte de variação, pois pode facilitar ou dificultar a capacidade dos grupos de interesses para pressionar os decisores com sucesso. A fim de testar o efeito do contexto “questão” no sucesso do *lobbying*, este artigo baseia-se num conjunto de dados sem precedentes dos grupos de interesses no seio da União Europeia. Com base numa análise de texto quantitativa, o autor analisa um total de 2696 grupos de interesses e 56 “questões” de política, apresentadas na Comissão. Os resultados indicam que o lóbi de sucesso na verdade varia com o contexto do problema em discussão, depende do tamanho relativo das coligações de lóbi e da importância das questões políticas, enquanto as características individuais do grupo não apresentam qualquer efeito sistemático.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access**. Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lóbi e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da UE. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de *lobbying* está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete enfrentar o problema da influência indevida na política [...], dada a gama de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lóbi é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesses apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lóbi também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»

## **Projeto de Lei n.º 181/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 (procede 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)**

Data de admissão: 27 de janeiro de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

## **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Liliane Sanches da Silva e Ricardo Pita (DAC)**

**Data: 10 de fevereiro de 2020**

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem três objetivos conexos:

- Estabelecer as regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação de grupos de interesses ou *lobbies*;
- Proceder à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies* a funcionar junto da Entidade para a Transparência;
- Instituir o Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República.

Sustentam os proponentes que a democracia em Portugal enfrenta um conjunto de desafios que só conseguirá ultrapassar com uma estratégia integrada que contemple medidas tendentes «a garantir uma maior transparência do sistema político», «maior envolvimento dos cidadãos na vida pública», o «combate eficaz dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências» e «mecanismos que assegurem uma maior imparcialidade e um total compromisso com o interesse público no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos».

Neste sentido, prevendo a Constituição da República Portuguesa mecanismos de participação na vida pública e de modo a evitar a ocorrência de fenómenos de corrupção e tráfico de influências, pretendem disciplinar a atividade do *lobbying* ou representação de interesses, considerando que tal atividade poderá «equilibrar os interesses em conflito» proporcionando uma decisão pública «mais esclarecida e tecnicamente melhor preparada».

Na exposição de motivos são invocados diversos estudos dos quais resultam a necessidade de «aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos» e da «confiança dos cidadãos na política e na democracia».

Todavia, salientam os proponentes que a atividade de *lobbying* «não está regulada na maioria dos Estados-Membros da União Europeia» e, quando existe regulação, esta assume diferentes formas<sup>1</sup>.

O modelo de regulação proposto é «similar ao existente no quadro do Parlamento Europeu e da União Europeia», tendo como traves mestras a «obrigatoriedade de os lobistas se inscreverem no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *lobbies* e a «obrigatoriedade de as entidades públicas registarem e publicarem mensalmente a lista das interações mantidas com lobistas, com a discriminação dos objectivos da interação e das posições defendidas pelos lobistas», sendo que, sublinham os proponentes, o modelo constante do projeto de lei em apreço assenta em seis diferenças relativamente ao que constava do [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), o qual foi devolvido sem promulgação a este órgão de soberania:

- Que o Registo de Transparência de Interesses e de *Lobbies* «tenha uma lógica de registo único e centralizado, assumindo uma lógica de sistema integrado que abarque todas as entidades públicas inseridas no âmbito de aplicação desta futura lei»;
- «Que não existam válvulas de escape que permitam a exclusão dos advogados e das sociedades de advogados do âmbito do conceito de Representação dos grupos de interesses ou de *lobbies*, apenas quando, naturalmente, pratiquem actos inseridos em tal conceito»
- «A consagração de mecanismos de sanção para a ausência de registo por parte dos

---

<sup>1</sup> Conforme descrito no ponto seguinte da presente nota técnica.

lobistas e para eventuais violações desta futura lei»;

- O regime sancionatório previsto, ou seja, o facto de os lobistas ficarem impedidos, pelo período de três anos, de se candidatarem a subsídios ou apoios financeiros públicos;
- A previsão de um Mecanismo de Pegada Legislativa na Assembleia da República, que consiste na publicitação de todas as consultas ou interações com este órgão de soberania, de pessoas singulares ou coletivas, ocorridas na fase preparatória do processo legislativo associado a projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República;
- A elaboração e publicitação de um relatório anual sobre o Registo de Transparência de Representação de Interesses e *Lobbies*;
- A alteração do Estatuto dos Deputados, no sentido de «se conceder uma facilidade de acesso às instalações da Assembleia da República (e não um direito de livre acesso como hoje se prevê) e de se impedir a atribuição deste benefício aos antigos deputados que se dedicarem profissionalmente às actividades de representação de grupos de interesse ou de *lobbies*».

Concretamente, o projeto de diploma, para além da alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro<sup>2</sup>, e à Lei n.º 7/93, de 1 de março<sup>3</sup>, prevê:

- A definição de atividades de representação de grupos de interesses ou lobbies;
- O elenco das entidades públicas abrangidas;
- A obrigação de inscrição no Registo de Transparência da Representação de Interesses e Lobbies e os factos que são objeto de registo;
- O regime de incompatibilidades e impedimentos para o desempenho da atividade regulada no projeto de lei;

<sup>2</sup> Aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à **Lei n.º 28/82**, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.

<sup>3</sup> Diploma que aprova o Estatuto dos Deputados.

- Os direitos e deveres das entidades registadas;
- A criação do Mecanismo de Pegada Legislativa, o qual se consubstancia no registo de todas as consultas ou interações, ocorridas no decurso do processo legislativo, entre pessoas singulares ou coletivas e a Assembleia da República, o Governo e os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;<sup>4</sup>
- O regime sancionatório;
- A avaliação do sistema de transparência.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A presente iniciativa vem propor a regulamentação da atividade de *lobbying* e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República, procedendo para o efeito à alteração do artigo 8.<sup>o5</sup> da [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#), que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência, e do artigo 28.<sup>o6</sup> da [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#) (texto consolidado), que aprovou o Estatuto dos Deputados.

### **Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

---

<sup>4</sup> A operacionalização do regime previsto no n.º 2 do artigo 10.º, nomeadamente o facto de todos os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República serem obrigatoriamente objeto do formulário referido no n.º 1 do artigo 10.º, “sob pena de rejeição nos termos do Regimento da Assembleia da República”, implica, salvo melhor opinião, a alteração deste.

<sup>5</sup> Este artigo não sofreu alterações.

<sup>6</sup> Este artigo não sofreu alterações. Corresponde, sem alterações, ao artigo 26.º da redação originária, tendo passado a artigo 29.º por força do artigo 3.º da [Lei n.º 24/95, de 18 de agosto](#), que acrescentou um novo capítulo, e a artigo 28.º, por revogação de um artigo, nos termos dos artigos 2.º e 3.º da [Lei n.º 8/99, de 10 de fevereiro](#).

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*. Nos termos do artigo 1.º a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>7</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>8</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da

---

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>9</sup>, que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>10</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), que teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>11</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>12</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>13</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;

---

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>14</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>15</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada. A definição de lóbi, segundo o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#) é a de «qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia»<sup>16</sup>.

O referido estudo, da autoria da TIAC – [Transparência e Integridade, Associação Cívica](#), entidade representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#), foi apresentado em 5 de outubro de 2014. De acordo com o preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se

---

<sup>14</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>15</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>16</sup> Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal, pág. 50.

estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Porque conexas com a matéria do projeto de lei em análise menciona-se o [Eurobarómetro Standart 91](#), divulgado em junho de 2019, que apresenta dados relativamente à confiança dos portugueses nos partidos políticos, no governo e no Parlamento, bem como o nível de satisfação com o funcionamento da democracia, e o [Flash Eurobarómetro 482](#) de dezembro de 2019, que recolhe informação, nomeadamente, sobre a posição dos empresários relativamente à corrupção, comparando os resultados obtidos com pesquisas realizadas em 2013, 2015 e 2017.

A terminar, cumpre referir o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 28 de junho de 2019, da autoria do GRECO, órgão do Conselho da Europa, com sede em Estrasburgo, que faz monitorização anticorrupção, tendo o Ministério da Justiça emitido um [comunicado](#) sobre esta avaliação.

### **Projeto de Lei n.º 181/XIV**

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Por sua vez, as alíneas b) e c) do [artigo 9.º](#) da Lei Fundamental estabelecem que «são tarefas fundamentais do Estado, garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático»; e «defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais».

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa, na Legislatura anterior foi aprovado o [Decreto n.º 311/XIII](#) que versava sobre esta matéria, tendo o PAN votado

«contra o texto conjunto que deu origem ao referido Decreto, não por ser contra a regulação do *lobbying*, mas por considerar que o mesmo daria origem a uma lei que era uma mera operação de estética que não iria trazer o aumento de transparência que se exigia. Isto porque, entre outros aspetos, as informações exigidas no registo eram manifestamente insuficientes (já que não se exigia a declaração dos proventos da atividade do *lobbying*, nem a identificação de todos os interesses e clientes representados) e porque não se previam mecanismos consequentes de sanção das violações das regras previstas (o que significaria que não estaria impedido o *lobbying* à margem da Lei).

De referir que o Decreto n.º 311/XIII teve origem nos Projetos de Lei n.ºs [225/XIII](#) - *Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("Lobbying")*, do grupo parlamentar do CDS-Partido Popular, os [734/XIII](#) - *Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses*, e [735/XIII](#) - *Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses*, do grupo parlamentar do Partido Socialista, e o [1053/XIII](#) - *Regulamentação do Lobbying*, do grupo parlamentar do Partido Social Democrata, iniciativas que foram aprovadas em votação final global, com os votos a favor do PS e do CDS-PP, a abstenção do PSD e de um Deputado do PS e os votos contra dos restantes grupos parlamentares, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira.

Enviado para promulgação do Presidente da República foi o mesmo [vetado](#) nos termos do n.º 1 do [artigo 136.º](#) da Constituição pelos seguintes motivos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Nesta sequência, os grupos parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º do Decreto n.º 311/XIII, propostas estas que submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

Por último, cumpre destacar que segundo a exposição de motivos, a presente iniciativa já se encontrava prevista no [Programa Eleitoral do PAN](#), documento que prevê nas medidas 1060 e 1601 a necessidade de «criar uma lei que discipline a atividade de lóbi/representação de interesses em termos que assegurem o registo obrigatório dos lobistas e de todos os interesses que representam, a existência de uma declaração da situação patrimonial dos lobistas, a existência de um sistema de acreditação dos lobistas, a publicação das agendas dos decisores políticos, a existência de um mecanismo de “pegada legislativa” que identifique claramente quem contribuiu para determinado processo legislativo e a existência de mecanismos de controlo e sanção para o incumprimento das regras nela consagradas»; e de «consagrar a “pegada legislativa” no plano da Assembleia da República, a fim de possibilitar o registo público de influência dos lobistas nas iniciativas legislativas apresentadas e, com isso, assegurar uma tomada da decisão mais transparente por parte da Assembleia da República».

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estar pendente outra iniciativa legislativa (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\)](#)
- Projeto de Lei n.º 73/XIV (PSD) – [Regulamentação do Lobbying](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \("LOBBYING"\)](#);
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - [Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 735/XIII (PS) - [Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses](#);
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - [Regulamentação do Lobbying](#).

Todas estas iniciativas foram objeto de um [texto de substituição](#) apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que «aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República», que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, que aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República - foi subsequentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de [veto político](#), com os seguintes fundamentos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º, propostas que, submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

### **III. Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrito por quatro Deputados do Grupo Parlamentar do PAN, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu

objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de janeiro de 2020. Foi admitido a 27 de janeiro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 17.º do projeto de lei <sup>17</sup> prevê a avaliação do seu impacto legislativa pela Assembleia da República, e respetiva revisão, no prazo de cinco anos sobre a sua entrada em vigor.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa (procede 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) ” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98,

---

<sup>17</sup> Com a epígrafe “Norma transitória”, apesar de não parecer ter essa natureza.

de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>18</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com as regras de legística formal, na redação normativa de atos internos deve utilizar-se a língua portuguesa<sup>19</sup>. Ora, do título da iniciativa consta o estrangeirismo “*Lobbying*”, sendo também utilizado o termo “lobbies” ao longo da mesma. Todavia, a própria iniciativa encontra uma expressão em língua portuguesa (“representação de interesses” ou “representação de grupos de interesses”), pelo que se sugere que em sede de especialidade ou de redação final o recurso aos vocábulos em língua portuguesa.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, “*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

A iniciativa refere no título que procede à alteração da [Lei n.º 4/2019, de 13 de setembro](#), que aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, assim como à décima quarta alteração à [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#), que aprova o Estatuto dos Deputados.

Consultado o Diário da República Eletrónico confirma-se que, de facto, a [Lei n.º 4/2019, de 13 de setembro](#), não teve até à data qualquer alteração, e que a [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#) tem até a data treze alterações, sendo a presente a décima quarta.

Assim, sugere-se o seguinte título, tomando ainda em consideração a identidade entre o título e o objeto da iniciativa: **“Regulamenta a atividade de representação**

<sup>18</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

<sup>19</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pp. 135.

**profissional de interesses junto de entidades públicas, cria o Registo de Transparência da Representação de Interesses e 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”.**

O autor não promoveu a republicação da Lei n.º 7/93, de 1 de março, nem se verificam quaisquer dos requisitos de republicação de diplomas alterados, previstos no artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

Quanto à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, o n.º 2 do artigo 15.º do projeto de lei refere que a mesma é republicada em anexo, em conformidade com o dever previsto n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário. No entanto, o autor não promoveu essa republicação, pelo que se sugere que o projeto de republicação seja elaborado no decurso da discussão na especialidade em Comissão, de modo a ser aprovado em votação final global.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 26.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 2021, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Em 1 de janeiro de 2015, entrou em vigor o [Acordo](#) entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia ([JO L 277 de 19.9.2014, p. 11-24](#)).

O acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia criou um registo de transparência. Os representantes dos grupos de interesses, ou «lobbyistas», que pretendam ter contacto regular com os decisores políticos, assinam esse registo, fornecem informações de base sobre as suas atividades e aceitam cumprir o seu código de conduta.

O registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas.

Estas atividades incluem contactos com deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; difusão de cartas e documentos de discussão; organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais.

Certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não estão abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar. O registo não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

As organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público. Comprometem-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como anexo III.

As organizações e pessoas que se tenham registado recebem títulos de acesso às instalações do Parlamento Europeu. Podem ser-lhes oferecidos incentivos adicionais, como autorização para coorganizar eventos nas instalações parlamentares ou serem informados pela Comissão quando forem lançadas consultas públicas.

O Código de Conduta engloba uma lista de regras que os «lobbyistas» têm de respeitar nas suas relações com os deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da União Europeia. Estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da União Europeia a terceiros.

As sanções por violação das regras incluem a retirada dos títulos de acesso ao Parlamento e a eliminação do registo.

De facto, os cidadãos têm expectativas legítimas de que o processo de tomada de decisões da União Europeia seja o mais transparente e aberto possível. Quanto maior é a abertura, mais fácil é garantir uma representação equilibrada, evitando pressões indevidas e o acesso ilegítimo ou privilegiado a informações e responsáveis políticos. A transparência também é essencial para incentivar a participação dos cidadãos europeus na vida democrática da União Europeia.

Consequentemente, o [Registo de Transparência](#) foi concebido para dar resposta a questões básicas como quais os interesses que estão a ser promovidos, por quem e com que fundos. O sistema é gerido concomitantemente pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, que estão empenhados em manter o público informado sobre os grupos e as organizações com que interagem.

O Registo existe para dar resposta a perguntas como:

- Que interesses são representados a nível da UE?
- Quem representa esses interesses e em nome de quem?
- Com que orçamento?

O Registo é composto pelos seguintes elementos principais:

- Um sítio Web público onde as organizações que representam interesses específicos a nível da UE se inscrevem e disponibilizam informações atualizadas sobre esses interesses;
- Um [Código de Conduta](#) que rege as relações dos representantes de interesses com as instituições europeias;
- Um mecanismo de [alertas e queixas](#) que permite que qualquer pessoa desencadeie um inquérito administrativo sobre as informações contidas no Registo ou qualquer suspeita de violação do Código de Conduta por parte de entidades registadas;
- [Diretrizes](#) para as entidades que pretendem inscrever-se no Registo.

Por último, importa mencionar que o Registo de Transparência é apenas uma das iniciativas destinadas a garantir uma maior abertura do processo decisório da UE. O [Portal da Transparência](#) (criado pela Comissão em 2012) dá acesso a instrumentos que permitem analisar:

- O modo como são tomadas as decisões na UE;
- Quem participa no processo de tomada de decisão;
- As consultas públicas;
- Quem são os beneficiários do financiamento proveniente do orçamento da UE;
- Quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

O [Sítio Web sobre transparência e ética](#) do Parlamento Europeu (criado em 2013) dá informações sobre:

- Os códigos de conduta aplicáveis aos membros e ao pessoal do Parlamento Europeu;

- O acesso aos documentos do Parlamento.

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: França e Reino Unido.

### FRANÇA

Em França, o [Règlement de L'Assemblée Nationale](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [Résolution n.º 281 du 4 juin 2019 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)](#) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na Assemblée Nationale é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [Règlement de L'Assemblée Nationale](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014 \(modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale\)](#) no âmbito da revisão dos deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

O registo dos representantes de interesses junto da Haute Autorité está disponível desde 3 de julho de 2017, podendo ser consultado em <http://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/>.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria, assim como a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) que permite a [consulta das próprias declarações de interesses](#).

#### REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do presente diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii) ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo

relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses (*Registrar of Consultant Lobbyists*), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;
- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);
- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

## Organizações internacionais

Fora do quadro da União Europeia, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [Código Europeu de Boa Conduta na representação de interesses](#) (*European code of good conduct on lobbying*), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation](#) e [Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [Towards Responsible Lobbying](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 27 de janeiro de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer

no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

A 12 de fevereiro de 2020, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promoverá a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Considerando a proposta de criação de um *Registo de Transparência da Representação de Interesses*, com carácter público, que envolve o tratamento de dados pessoais, a funcionar junto da Assembleia da República, parece justificar-se ainda a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

CHALMERS, Adam W. – With a lot of help from their friends: explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 14, nº 4 (Dec. 2013), p. 475-496. Cota: RE-194

Resumo: Este artigo aborda as vantagens informacionais dos grupos de interesses e das suas estratégias de rede e como estes se relacionam com o fornecimento de informações politicamente relevantes para os decisores da EU.

Os grupos de interesses obtêm muita informação politicamente relevante através das suas ligações de rede. Os grupos bem informados estão melhor posicionados para fornecer a informação necessária aos decisores da EU e desta forma influenciar o processo europeu de elaboração de políticas.

Usando dados de inquéritos e entrevistas, este artigo refere até que ponto as estratégias de rede de informação fraca ajudam os grupos de interesses a fornecer informação à Comissão, Parlamento e Conselho. E uma das conclusões cruciais deste artigo é que as ligações fortes garantem as vantagens informativas mais importantes.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

COROADO, Susana – **O grande lóbi : como se influenciam as decisões em Portugal**. Lisboa : Objectiva, 2017. 168 p. ISBN 978-989-665-240-1. Cota: 04.31 – 185/2017

Resumo: De acordo com a autora «A decisão política é cada vez mais complexa e é de esperar que vários grupos de interesse procurem influenciar os decisores. São vários os canais de acesso aos decisores públicos. Contudo, uns são acessíveis a todos os cidadãos, mas também longos e difíceis de percorrer, outros são mais rápidos, opacos e reservados a alguns privilegiados.» Nesta obra, a autora analisa esses vários canais e revela quem influencia, e como, os políticos e altos funcionários do Estado português. Descreve alguns exemplos de influência em políticas públicas e define alguns conceitos para tentar clarificar a diferença entre lóbi e tráfico de influências.

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194  
Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesses a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesses nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesses do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesses desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesses nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

KLUVER, Heike -The contextual nature of lobbying : explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 12, nº 4 (Dec. 2011), p. 483-506. Cota: RE-194

Resumo: Porque é que alguns grupos de interesses são capazes de influenciar decisões políticas com sucesso, enquanto outros não são? O autor deste artigo sugere que o contexto “questão [assunto]” é uma importante fonte de variação, pois pode facilitar ou dificultar a capacidade dos grupos de interesses para pressionar os decisores com sucesso. A fim de testar o efeito do contexto “questão” no sucesso do *lobbying*, este artigo baseia-se num conjunto de dados sem precedentes dos grupos de interesses no seio da União Europeia. Com base numa análise de texto quantitativa, o autor analisa

um total de 2696 grupos de interesses e 56 “questões” de política, apresentadas na Comissão. Os resultados indicam que o lóbi de sucesso na verdade varia com o

contexto do problema em discussão, depende do tamanho relativo das coligações de lóbi e da importância das questões políticas, enquanto as características individuais do grupo não apresentam qualquer efeito sistemático.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access.**  
Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lóbi e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da EU. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de *lobbying* está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete enfrentar o problema da influência indevida na política [...], dada a gama de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da EU.

O lóbi é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesses apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lóbi também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»

## **Projeto de Lei n.º 253/XIV (1.ª) (PS)**

**Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses**

Data de admissão: 11 de março de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

### **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Pedro Silva e Nélia Monte Cid (DAC)**

**Data: 20 de março de 2020**

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Descrevendo os resultados do labor da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas da XIII Legislatura e enquadrando nessa atividade a tentativa de regulação legislativa da atividade de representação de interesses, que visava “*introduzir na ordem jurídica nacional uma realidade que tem vindo a marcar a evolução dos sistemas políticos contemporâneos, procurando oferecer maior transparência ao relacionamento entre os decisores políticos e aqueles que, junto destes, procuram influenciar direta ou indiretamente a elaboração ou a execução das políticas públicas e de atos legislativos (...)*”, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista que subscrevem a presente iniciativa declaram recuperar “*o essencial do texto de substituição aprovado na Legislatura anterior*”, nele incorporando “*as alterações referidas na mensagem dirigida à Assembleia pelo Presidente da República aquando da devolução sem promulgação do Decreto n.º 311/XIII*”.

O Projeto retoma assim, com alterações, o referido texto, que veio a dar origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), devolvido sem promulgação à Assembleia da República. Para o efeito, invocam os proponentes a motivação que presidiu à apresentação, na anterior Legislatura, dos Projetos de Lei n.ºs [734/XIII](#) e [735/XIII](#), designadamente a da necessidade de construção de “*um modelo em linha com as soluções das instituições europeias*”; de conjugação da novidade da regulação do tema com as especificidades político-constitucionais nacionais, designadamente os mecanismos de concertação social e de participação na produção legislativa e regulamentar. Acrescentam que a regulação teve em conta “*as observações da mensagem do Presidente da República*”, dando-lhes, pois, resposta.

Propõem, por isso, em 15 artigos, com início de vigência diferido para 180 dias após a sua publicação, o estabelecimento de regras de transparência na interação de entidades públicas com entidades privadas de representação legítima de interesses, nos seguintes termos:

- 1) a regulação da atividade de representação legítima de interesses e a criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República e cujas inscrições podem ser tidas como válidas por outras entidades públicas para efeitos de aplicação da Lei ou servir mesmo como registo na ausência de registo próprio;
- 2) a definição de “*atividades de representação legítima de interesses*”, incluindo a sua definição negativa (artigo 2.º);
- 3) o âmbito de aplicação da lei a aprovar, incluindo no elenco das entidades públicas junto das quais pode ser exercida a atividade de representação Presidência da República e respetivas Casa Civil e Militar, gabinete do Presidente e dos Representantes da República;
- 4) a obrigatoriedade de criação de um registo de transparência público e gratuito, cujo conteúdo obrigatório identifica, dispondo ainda sobre os direitos e deveres das entidades registadas, sanções aplicáveis em caso de violação de deveres, bem como regime de incompatibilidades e impedimentos de quem exerça atividade de representação;
- 5) a possibilidade de utilização do Registo de Transparência da representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI) por parte das demais entidades públicas, para além da obrigação da adoção de códigos de conduta próprios sempre que necessário para a densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos ou para acompanhamento da pegada legislativa;
- 6) a obrigatoriedade de inscrição no registo previamente à concessão de audiências ou participação em audições, as quais devem ser objeto de divulgação pelas entidades públicas em causa, para além de identificados na documentação dos procedimentos decisórios em causa os elementos que para eles tiverem sido carreados no exercício da representação de interesses, sem prejuízo do sigilo ou confidencialidade devidos;

7) uma cláusula final de divulgação e avaliação do sistema de transparência a criar.

- **Enquadramento jurídico nacional**

**Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção**

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado diplomas e constituído diversas comissões eventuais que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*. Nos termos do artigo 1.º a Convenção tem por objeto «promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos».

Também de realçar é a aprovação, na VI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 27/95, de 19 de maio](#)<sup>1</sup>, que constituiu uma Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e de Transparência das Instituições

---

<sup>1</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

e dos Titulares de Cargos Políticos com o objetivo de estudar o financiamento dos partidos políticos; o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos; as declarações de património, rendimentos e interesses dos titulares de cargos políticos e públicos; e o estatuto e regime de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.

Na XI Legislatura, a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)<sup>2</sup>, aprovou a constituição de uma Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, tendo apresentado o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)<sup>3</sup>, que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Já na XIII Legislatura foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)<sup>4</sup>, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP), que teve por objeto a «recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos».

Como resultado da atividade da CERTEFP cumpre destacar os seguintes diplomas:

---

<sup>2</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>3</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)<sup>5</sup>, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional,
- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)<sup>6</sup>, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;
- [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)<sup>7</sup>, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)<sup>8</sup>, que estabelece regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos;
- [Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)<sup>9</sup>, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Na página daquela Comissão, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ainda ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### **Atividade de representação profissional de interesses - Lobbying**

Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal a prática de lóbi não se encontra regulada.

Sobre esta matéria importa mencionar o estudo [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#), apresentado em 5 de outubro de 2014, da autoria da TIAC – [Transparência e Integridade, Associação Cívica](#), entidade que é a representante portuguesa da organização global anticorrupção [Transparency International](#).

---

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>6</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

De acordo com o preâmbulo, perante o «clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

Neste projeto, a definição de lóbi foi a de qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado. O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas *in-house*), consultoras de *public affairs*, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, *think-tanks*, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia».

Considerando que «empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação, que o lóbi não é regulado e a questão ainda nem sequer chegou ao debate público e que a construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência, o mencionado estudo apresenta as seguintes Recomendações:

1. O Parlamento deveria regular a indústria do lóbi em Portugal, reconhecendo a existência de sociedades de lóbi e incluindo na categoria de lobistas outras profissões e empresas, como agências de comunicação, profissionais de *corporate affairs*, associações empresariais, organizações da sociedade civil e advogados. Esta regulação incentivará a adoção de códigos de conduta, sejam voluntários ou obrigatórios.
2. Os lobistas deveriam instituir os seus próprios códigos de conduta e mecanismos de autorregulação.

3. Deveria ser aumentada a transparência da tomada de decisões, tornando públicas as agendas de todos os decisores políticos e públicos, em especial dos gabinetes ministeriais e quadros dirigentes da Administração Pública, à semelhança do praticado pelas comissões parlamentares. Um registo de transparência pormenorizado é desejável, mas não deve ser encarado como a solução única para o risco colocado pelas práticas de lóbi.
4. O Parlamento deveria tornar as regras sobre conflitos de interesse mais robustas, impondo exclusividade para deputados em funções, alargando-as aos membros dos gabinetes ministeriais e aumentando os períodos de quarentena pós-funções. As autoridades públicas, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Ética e o Ministério Público, deveriam aplicar a lei de forma mais eficaz.
5. O Parlamento deveria reforçar as competências e recursos da Comissão Parlamentar de Ética, atribuindo-lhe poderes de monitorização de incompatibilidades no exercício de funções públicas, situações de “porta giratória” entre a política e o setor privado e, eventualmente, impor sanções aos que não cumprirem com os períodos de quarentena legalmente previstos.
6. O Governo, os executivos locais, as agências reguladoras e a generalidade da administração pública deveriam recorrer ao concurso público na contratação de consultoras jurídicas e financeiras, controlando potenciais incompatibilidades. Membros de grupos de aconselhamento devem ser independentes e escrutinados sobre os seus reais ou potenciais conflitos de interesse.
7. O Governo e o Parlamento deveriam criar um mecanismo de “pegada legislativa” que permita o acompanhamento do processo legislativo, bem como as contribuições de partes interessadas e especialistas.
8. Decisores públicos devem ser mais inclusivos quando recebem contribuições ou reúnem com partes interessadas, alargando a participação no processo à sociedade civil».

Menciona-se, também, o [Report of Fourth Evaluation Round – Portugal - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), divulgado em 28 de junho de 2019, da autoria do GRECO, órgão do Conselho da Europa, com sede

em Estrasburgo, que faz monitorização anticorrupção, tendo o Ministério da Justiça emitido um [comunicado](#) sobre esta avaliação.

### **Projeto de Lei n.º 253/XIV**

No ordenamento jurídico nacional e nos termos do n.º 1 do [artigo 48.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Os processos de decisão dos representantes dos cidadãos devem ser públicos e transparentes e permitir que todos tenham a mesma igualdade de acesso.

De mencionar que já existem regimes jurídicos que incentivam práticas pautadas pela transparência cumprindo destacar:

- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro<sup>10</sup> ([versão consolidada](#)) - *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado;*
- [Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro](#)<sup>11</sup>, alterada pela [Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro](#)<sup>12</sup> - *Modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública;*
- [Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro](#) - *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;*
- [Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro](#) - *Estabelece a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo;*
- Regimento da Assembleia da República<sup>13</sup> ([versão consolidada](#)).

---

<sup>10</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>11</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>12</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>13</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

O projeto de lei agora apresentado visa «levar a bom porto a conclusão do processo legislativo nesta matéria.

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estarem pendentes as seguintes iniciativas legislativas (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\)](#)
- Projeto de Lei n.º 73/XIV (PSD) – [Regulamentação do Lobbying;](#)
- Projeto de Lei n.º 181/XIV (PAN) - [Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa \(procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima quarta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março\)](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XIII (CDS-PP) - [Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\);](#)
- Projeto de Lei n.º 734/XIII (PS) - [Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses;](#)
- Projeto de Lei n.º 735/XIV (PS) - [Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses;](#)
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII (PSD) - [Regulamentação do Lobbying.](#)

Todas estas iniciativas foram objeto de um [texto de substituição](#) apresentado pela então Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas,

que “*aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República*”, que foi aprovado em votação final global em 7.06.2019, com votos a favor do PS e do CDS-PP, contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e a abstenção do PSD e de um Deputado do PS.

O Decreto resultante daquele processo legislativo – o Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII, *que Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República* - foi subseqüentemente devolvido sem promulgação à Assembleia, objeto de [veto político](#), com os seguintes fundamentos:

- Não exigência de declaração, para efeitos de registo, de todos os interessados representados, mas apenas dos principais;
- Total omissão, quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses;
- Não inclusão, no âmbito de aplicação da lei, do Presidente da República e das suas Casa Civil e Casa Militar, assim como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas.

Na reapreciação do Decreto, os Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma [proposta de alteração](#) aos artigos 3.º e 5.º, propostas que, submetidas a [votação na especialidade](#), foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

### **III. Apreciação dos requisitos formais**

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 253/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrito por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 6 de março de 2020. Foi admitido a 11 de março, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.<sup>a</sup>) por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da

representação de interesses” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>14</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final sugerindo-se uma redação mais simples nos seguintes termos: **“Regulamenta a atividade de representação legítima de interesses junto de entidades públicas e cria o Registo de Transparência de Representação de Interesses”**

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 15.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia 180 dias após a sua publicação, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### **IV. Análise de direito comparado**

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A discussão em volta da adoção de medidas de transparência em relação à participação, elaboração e execução de políticas, a valer nas relações em que se interligam decisores políticos e/ou órgãos legislativos com outras organizações e/ou trabalhadores independentes, tem respaldo no ordenamento jurídico da União Europeia.

---

<sup>14</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

Com efeito, e com estreita relação com o tema, dispõem os *Tratados* fundadores que:

- Artigo 11.º, 1 e 2 do [Tratado da União Europeia](#): *As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.*
- Artigo 15.º, 1, do [Tratado sobre o Funcionamento da União europeia](#): *A fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a atuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura.*

Tendo presente a necessidade de transparência no processo político e no procedimento legislativo, como balizado pelo artigo 295.º do TFUE - *O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão procedem a consultas recíprocas e organizam de comum acordo as formas da sua cooperação. Para o efeito, podem, respeitando os Tratados, celebrar acordos interinstitucionais que podem revestir-se de carácter vinculativo* –, foi adotado em 2014, entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, o [Acordo Interinstitucional sobre o registo de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia](#), o qual substituiu o, até ali existente, acordo entre o [Parlamento Europeu e a Comissão Europeia de 23 de junho de 2011](#).

Do acordo consta, para os grupos de interesses (*lobistas*) junto da União Europeia, a existência de um registo – [registo de transparência](#) –, organizado sob o respeito dos princípios fundamentais da União Europeia, de cujo âmbito faz parte um [Código de Conduta](#) adotado por estas instituições, de onde constam as atividades e não abrangidas pela necessidade de registo e, ainda, regras aplicáveis aos candidatos a registo e à execução.

Reportando-nos a este, pode dizer-se, como pontos-chave do registo de transparência de grupos de interesse junto das instituições europeias, que:

- *O registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas.*
- *Estas atividades incluem contactos com deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; difusão de cartas e documentos de discussão; organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais.*
- *Certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não estão abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar.*
- *O registo não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.*
- *As organizações e as pessoas em causa garantem que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas e aceitam que sejam disponibilizadas ao público. Comprometem-se, além disso, a cumprir o código de conduta.*
- *As organizações e pessoas que se tenham registado recebem títulos de acesso às instalações do Parlamento Europeu.*
- *Podem ser-lhes oferecidos incentivos adicionais, como autorização para coorganizar eventos nas instalações parlamentares ou serem informados pela Comissão quando forem lançadas consultas públicas.*
- *O código de conduta contém uma lista de regras que os «lobistas» têm de respeitar nas suas relações com os deputados ao Parlamento Europeu e com os funcionários da UE. Estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da UE a terceiros.*
- *As sanções por violação das regras incluem a retirada dos títulos de acesso ao Parlamento e a eliminação do registo.*

O prenúncio deste acordo interinstitucional, pela primeira vez adotado em 2011, através do [Livro Verde da Comissão intitulado «Iniciativa Europeia em matéria de Transparência» \(COM\(2006\)0194\)](#) e da [Resolução de 8 de Maio de 2008, sobre o desenvolvimento do quadro que rege as atividades dos representantes de grupos de interesses \(«lobistas»\) junto das instituições da União Europeia \(2007/2115\(INI\)\)](#). Entre o mais, reconheceu a *influência dos grupos de interesses no processo de tomada de decisões da UE e, por conseguinte, considerou essencial que os deputados ao Parlamento conheçam a identidade das organizações representadas por esses grupos*, acrescentando que o *acesso transparente e equitativo a todas as Instituições da UE é uma condição indispensável para a legitimidade da União e para a confiança que os cidadãos nela depositam*. Pela mesma linha de argumentação, acolheu a *definição da Comissão de representação de interesses como sendo um conjunto de «atividades realizadas com o objetivo de influenciar a formulação das políticas e os processos de tomada de decisões das Instituições da EU*, logo sugerindo um *registo comum para todos os representantes de grupos de interesses que desejem ter acesso ao Conselho, à Comissão ou ao Parlamento*.

Ademais, a transparência do processo político europeu surge ainda na [Decisão da Comissão de 25 de novembro de 2014](#) sobre a *divulgação de informações relativas às reuniões mantidas entre diretores-gerais da Comissão e organizações ou trabalhadores independentes, impondo-lhes o dever de tornar públicas informações sobre todas as reuniões que mantiverem com organizações ou trabalhadores independentes sobre questões relativas à formulação e à execução das políticas da União, nomeadamente a data e o local da reunião, o nome do diretor-geral, o nome da organização ou do trabalhador independente e o assunto que foi objeto da reunião* (com exceção dos partidos políticos), embora com o limite por que *os nomes das pessoas (que intervierem em nome de organizações ou de trabalhadores independentes) ou dos funcionários da Comissão (com exceção dos diretores-gerais) que participarem nas reuniões não podem ser tornados públicos, a menos que estes tenham dado o seu consentimento de uma forma inequívoca*.

Com o mesmo objeto e com iguais soluções destaca-se a [Decisão da Comissão de 25 de novembro de 2014 sobre a divulgação de informações relativas às reuniões mantidas entre membros da Comissão e organizações ou trabalhadores independentes.](#)

- **Enquadramento internacional**
  - **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: França e Reino Unido.

### FRANÇA

Em França, o [Règlement de L'Assemblée Nationale](#), mais concretamente o artigo 80-1-1, aditado pelo artigo 19.º da [Résolution n.º 281 du 4 juin 2019](#) (*modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale*) vem consagrar o registo de interesses. Nos termos do artigo 80-1-1 para evitar o risco de criar uma situação de conflito de interesses, um Deputado que considere ter que divulgar um interesse privado, deve efetuar uma declaração escrita ou oral desse mesmo interesse. Esta declaração é mencionada em ata e, no caso de ser oral, o tempo utilizado para a mesma não é contabilizado na respetiva intervenção. Sempre que um Deputado considere que não deve participar nos trabalhos parlamentares, devido à existência de um conflito de interesses, deve informar a Câmara, sendo esta decisão objeto de registo. Por fim, sempre que um Deputado considerar que o exercício de uma função na *Assemblée Nationale* é suscetível de dar origem a uma situação de conflito de interesses, deve abster-se de a solicitar ou aceitar.

Os Deputados não podem pertencer a uma associação ou grupo de defesa de interesses privados, locais ou profissionais, nem assumir um compromisso de respeito e proteção deste género de interesses no âmbito da sua atividade parlamentar (artigo 79-2 do [Règlement de L'Assemblée Nationale](#)).

Numa primeira fase, o artigo 80-5, aditado pela [Resolução n.º 437, de 28 de novembro de 2014](#) (*modifiant le Règlement de L'Assemblée Nationale*) no âmbito da revisão dos

deveres deontológicos dos Deputados veio criar um registo público dos representantes de interesses sob a autoridade da Mesa da *Assemblée Nationale*.

Mais tarde, a [Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), relativa à *transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* transferiu essa competência para a Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

O registo dos representantes de interesses junto da *Haute Autorité* está disponível desde 3 de julho de 2017, podendo ser consultado em <http://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representant-dinterets/>.

Quer a [Assemblée Nationale](#), quer o [Sénat](#) disponibilizam informação detalhada sobre esta matéria, assim como a [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) que permite a [consulta das próprias declarações de interesses](#).

## REINO UNIDO

O Reino Unido dispõe de legislação que regula a representação de interesses (*lobbying*), nomeadamente o [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#). Este diploma veda o exercício da atividade de representação de interesses a qualquer pessoa que não se encontre inscrita no registo de consultores representantes de interesses (artigo 1.º), entendendo-se a atividade de representação de interesses como sendo aquela através da qual alguém estabelece contactos (*communications*) em favor de um terceiro no âmbito de uma relação contratual que determine o recebimento de um pagamento pela prestação do serviço (artigo 2.º).

Para efeitos de delimitação do conceito, o n.º 3 do artigo 2.º do presente diploma compreende no significado de “contactos”, a comunicação por via oral ou escrita dirigida a um Ministro ou a um secretário permanente com vista (i) ao desenvolvimento, adoção ou modificação de qualquer proposta do Governo para aprovar ou alterar legislação; (ii) ao desenvolvimento, adoção ou alteração de qualquer outra política do Governo; (iii) à realização, cedência, emissão ou tomada de qualquer outra posição pelo Governo

relativamente a qualquer contrato ou acordo, garantia ou assistência financeira ou licença ou autorização; (iv) ao exercício de qualquer outra função do Governo.

Neste quadro, foi criado o Registo de Consultores Representantes de Interesses (*Registrar of Consultant Lobbyists*), no qual, de acordo com o regime disposto nos artigos 3.º a 9.º, devem constar, entre outros, os seguintes elementos:

- Nome ou firma, endereço e contactos e nome dos membros da direção, secretariado e administradores *de facto* indireto (*shadow directors*);
- Caso se trate de parceria, o nome dos membros que a integram e a morada da sua sede;
- Na eventualidade de se tratar de pessoa singular, deve constar o nome e morada onde o sujeito desenvolve a atividade a título principal (em último caso será a sua residência);
- Quaisquer outros nomes de entidades às quais o sujeito desenvolva a atividade de consultor representante de interesses;
- Qualquer outra informação relativamente à identidade da pessoa e que venha a ser determinado pelo dirigente máximo do registo;
- Uma declaração sobre se o sujeito está vinculado a algum código de conduta e, em caso afirmativo, a forma de se aceder ao mesmo.

O registo deve estar concluído até quatro dias úteis após a realização da inscrição e carece de atualização periódica (artigo 6.º) e deve ser publicado numa página eletrónica e em quaisquer outros meios que o dirigente máximo do registo considere apropriado (artigo 7.º). Complementariamente, este último pode notificar um consultor representante de interesses a prestar informações adicionais (artigo 9.º).

Finalmente, o exercício da atividade de consultor representante de interesses sem o devido registo (*lobbying whilst unregistered*) ou o registo com dados incompletos ou imprecisos traduzem-se em infrações, à luz do artigo 12.º, incorrendo no pagamento de multa.

### **Organizações internacionais**

Fora do quadro da União Europeia, mas ainda na esfera europeia, importa recordar a intervenção da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#), em particular o [Código Europeu de Boa Conduta na representação de interesses](#) (*European code of good conduct on lobbying*), composto por 11 princípios.

Paralelamente, outras organizações internacionais têm vindo a pronunciar-se sobre a matéria da representação de interesses. Neste sentido, assume destaque, desde logo, a [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico](#) (OCDE), que tem dado atenção ao tema com relativa preocupação dada a forma como a representação de interesses influencia a transparência da tomada de decisão em favor do interesse público, dispondo, para este efeito, dos chamados [The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#). Não menos relevante é também a publicação de dois volumes na área da representação de interesses, designadamente, [Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: increasing transparency through legislation](#) e [Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation](#).

Finalmente, recorde-se a publicação [Towards Responsible Lobbying](#) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, onde se dá conta da importância que assume a influência das políticas públicas e se manifesta a preocupação para com a legitimidade da representação de interesses e a forma como tem vindo a alterar os procedimentos e âmbito de atuação.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 12 de março de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Sugere-se que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promova a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Considerando a proposta de criação de um *Registo de Transparência da Representação de Interesses*, com carácter público, que envolve o tratamento de dados pessoais, a funcionar junto da Assembleia da República, parece justificar-se ainda a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, [da ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

CHALMERS, Adam W. – With a lot of help from their friends: explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 14, nº 4 (Dec. 2013), p. 475-496. Cota: RE-194

Resumo: Este artigo aborda as vantagens informacionais dos grupos de interesses e das suas estratégias de rede e como estes se relacionam com o fornecimento de informações politicamente relevante para os decisores da UE.

Os grupos de interesses obtêm muita da informação politicamente relevante através das suas ligações de rede. Os grupos bem informados estão melhor posicionados para fornecer a informação necessária aos decisores da UE e desta forma influenciar o processo europeu de elaboração de políticas.

Usando dados de inquéritos e entrevistas, este artigo refere até que ponto as estratégias de rede de informação fraca ajudam os grupos de interesses a fornecer informação à Comissão, Parlamento e Conselho. E uma das conclusões cruciais deste artigo é que as ligações fortes garantem as vantagens informativas mais importantes.

COROADO, Susana – **Lóbi a descoberto : o mercado de influências em Portugal**. Lisboa : Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2014. 67 p. Cota: 04.31 – 111/2016

Resumo: «Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado [...]. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência. A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte

da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.»

COROADO, Susana – **O grande lóbi : como se influenciam as decisões em Portugal**. Lisboa : Objectiva, 2017. 168 p. ISBN 978-989-665-240-1. Cota: 04.31 – 185/2017

Resumo: De acordo com a autora «A decisão política é cada vez mais complexa e é de esperar que vários grupos de interesse procurem influenciar os decisores. São vários os canais de acesso aos decisores públicos. Contudo, uns são acessíveis a todos os cidadãos, mas também longos e difíceis de percorrer, outros são mais rápidos, opacos e reservados a alguns privilegiados.» Nesta obra, a autora analisa esses vários canais e revela quem influencia, e como, os políticos e altos funcionários do Estado português. Descreve alguns exemplos de influência em políticas públicas e define alguns conceitos para tentar clarificar a diferença entre lóbi e tráfico de influências.

HOLLMAN, Michelle ; MURDOCH, Zuzana – Lobbying cycles in Brussels : evidence from the rotating presidency of the Council of the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 19, nº 4 (Dec. 2018), p. 597-616. Cota: RE-194

Resumo: Os autores deste artigo defendem que a Presidência rotativa do Conselho provoca um ciclo de *lobbying* entre grupos de interesses a nível europeu, segundo o qual os grupos de interesses nacionais do país que exerce a Presidência temporariamente se tornam ativos a nível europeu.

Utilizando um conjunto de dados único, incluindo quase 16 500 registos de grupos de interesses do Registo Europeu de Transparência durante o período de 2008-2017, os

autores confirmam que a realização da Presidência do Conselho aumenta o número de grupos de interesse desse Estado-Membro.

Consideram também que os grupos de interesses nacionais têm geralmente uma maior probabilidade de sair do registo após o fim da Presidência do seu país.

KLUVER, Heike -The contextual nature of lobbying : explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**. ISSN 1465-1165. London. Vol. 12, nº 4 (Dec. 2011), p. 483-506. Cota: RE-194

Resumo: Porque é que alguns grupos de interesses são capazes de influenciar decisões políticas com sucesso, enquanto outros não são? O autor deste artigo sugere que o contexto “questão [assunto]” é uma importante fonte de variação, pois pode facilitar ou dificultar a capacidade dos grupos de interesses para pressionar os decisores com sucesso. A fim de testar o efeito do contexto “questão” no sucesso do *lobbying*, este artigo baseia-se num conjunto de dados sem precedentes dos grupos de interesses no seio da União Europeia. Com base numa análise de texto quantitativa, o autor analisa um total de 2696 grupos de interesses e 56 “questões” de política, apresentadas na Comissão. Os resultados indicam que o lóbi de sucesso na verdade varia com o contexto do problema em discussão, depende do tamanho relativo das coligações de lóbi e da importância das questões políticas, enquanto as características individuais do grupo não apresentam qualquer efeito sistemático.

MULCAHY, Suzanne – **Lobbying in Europe : hidden influence, privileged access**. Berlin : Transparency International, 2015. 64 p. Cota: 04.31 – 112/2016

Resumo: «Este relatório examina a prática de lóbi e as tentativas de o regulamentar em 19 países europeus, incluindo Portugal, e dentro das três principais instituições da UE. Isso ocorre no momento em que a confiança pública nos governos está no nível mais baixo de todos os tempos e a prática de *lobbying* está amplamente associada ao sigilo e às vantagens injustas. Assim, um número crescente de governos na Europa promete

enfrentar o problema da influência indevida na política [...], dada a gama de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lóbi é parte integrante de uma democracia saudável, intimamente relacionado com valores universais, como a liberdade de expressão e o direito de petição ao governo. Permite que vários grupos de interesses apresentem as suas opiniões sobre decisões públicas que possam vir a afetá-los.

O lóbi também tem o potencial de melhorar a qualidade da tomada de decisões, fornecendo canais para a entrada de conhecimentos especializados em questões cada vez mais técnicas para legisladores e tomadores de decisão. Apesar disso, vários escândalos em toda a Europa demonstram que, sem regras claras e exequíveis, um número seletivo de vozes com melhores recursos e contatos pode dominar a tomada de decisões políticas.»