

RELATÓRIO

PROJETO DE LEI N.º 179/XVI/1.^a (PAN) – REGULAMENTA A ATIVIDADE DE LOBBYING E PROCEDE À CRIAÇÃO DE UM REGISTO DE TRANSPARÊNCIA E DE UM MECANISMO DE PEGADA LEGISLATIVA, PROCEDENDO À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI ORGÂNICA N.º 4/2019, DE 13 DE SETEMBRO, E À DÉCIMA SÉTIMA ALTERAÇÃO À LEI N.º 7/93, DE 1 DE MARÇO

PROJETO DE LEI N.º 190/XVI/1.^a (IL) – REGULAMENTA A ATIVIDADE DE LOBBYING EM PORTUGAL E PROCEDE À CRIAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA DOS PODERES PÚBLICOS

PARTE I - APRESENTAÇÃO SUMÁRIA DA INICIATIVA E OUTROS

I. a) Nota introdutória

A Deputada única representante do Pessoas-Animais – Natureza (DURP do PAN) tomou a iniciativa de apresentar, em 12 de junho de 2024, o [Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.^a \(PAN\)](#) - «Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março», acompanhado pela respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

Por sua vez, os Deputados da IL tomaram a iniciativa de apresentar, em 20 de junho de 2024, o [Projeto de Lei n.º 190/XVI/1 \(IL\)](#) - «Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos», acompanhado pela respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

Estas apresentações foram efetuadas nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª (PAN), foi promovida em 12 de junho de 2024, por Sua Excelência o Presidente da República, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 14 e de 24 de junho de 2024, respetivamente, as iniciativas vertentes baixaram à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (comissão competente)¹, para a emissão do respetivo relatório.

Note-se que a admissão do Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.ª (IL), através do despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 24 de junho de 2024, foi feita “*Ressalvando os limites previstos no n.º 2 do artigo 167.º da CRP*”, tendo em conta o teor da [nota de admissibilidade](#) dos serviços, que refere que “*Apesar de não haver aumento de uma despesa especificada em concreto no Orçamento do Estado, no decurso do processo legislativo parlamentar poderá ser analisado se é necessário salvaguardar plenamente o princípio da «norma-travão» (cfr. observações)*”, sendo que, nas observações, é sinalizado que “*Caso se entenda que a criação de um Sistema de Transparência dos Poderes Públicos pressupõe uma despesa direta para o Orçamento do Estado, em sede de especialidade poderá ser equacionado se é necessário ajustar a norma de entrada em vigor (o artigo 22.º) para salvaguardar plenamente o princípio da «norma-travão»*”.

Foram solicitados, em 20 de junho de 2024 e em 3 de julho de 2024, respetivamente, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público,

¹ Note-se que o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª (PAN) foi distribuído à 14.ª Comissão em “*conexão à 1.ª Comissão*”.

à Ordem dos Advogados, ao MENAC - Mecanismo de Prevenção da Corrupção, à Entidade para a Transparência, e à Associação Cívica Transparência e Integridade.

Em 28 de junho de 2024 e em 3 de julho de 2024, respetivamente, foram ainda solicitados pareceres à ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias e à ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses.

I b) Apresentação sumária dos projetos de lei

- **Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª (PAN)**

Retomando, com algumas alterações, o [Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª \(PAN\)](#)² - «Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março», o qual, por sua vez, retomou o [Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.ª \(PAN\)](#)³ - «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)», esta iniciativa da DURP do PAN pretende – cfr. artigo 1.º:

² Esta iniciativa chegou a ser aprovada na generalidade em 05/01/2024, com os votos contra 3-PS, PSD, PCP, BE, a abstenção 1-PS, IL, L, e a favor do PS, CH, PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 55-55\)](#)], mas caducou com o termo da XV.ª Legislatura.

³ Esta iniciativa foi aprovada na generalidade em 15/01/2021, com os votos a favor do PS, CDS-PP, PAN, IL, contra do PSD, BE, PCP, PEV e NINSC Joacine Katar Moreira, e a abstenção da NINSC Cristina Rodrigues – cfr. [[DAR I série n.º 39, 2021.01.16, da 2.ª SL da XIV Leg \(pág. 48-48\)](#)], e incluída na [Proposta de Texto de Substituição - PJI 30/XIV/1ª\(CDS\),181/XIV/1ª\(PAN\) e 253/XIV/1ª \(PS\)](#), apresentada pelo PS, CDS-PP e PAN, em 16/11/2021, tendo caducado com o termo da XIV.ª Legislatura.

- 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 (EpT);
- Instituir um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República.

O modelo constante na iniciativa do PAN assenta em “*seis aspetos estruturais diferenciadores relativamente a outras iniciativas parlamentares anteriores – incluindo o Decreto n.º 311/XIII*” (cfr. exposição de motivos), vetado politicamente pelo Presidente da República:

- 1) Introduce uma lógica de registo único e centralizado na Entidade para a Transparência – o PAN propõe que “*exista uma entidade que assegure centralmente a gestão do sistema e que controle o cumprimento das disposições legais, sendo que, no entender do PAN, a Entidade para a Transparência é a entidade que poderá desempenhar tal função com a independência e com o grau de competência técnica exigíveis*” (cfr. exposição de motivos);
- 2) Propõe a inclusão no registo do lobby dos advogados e das sociedades de advogados sempre e quando representem grupos de interesse - pretendem os proponentes 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*» (cfr. exposição de motivos);

- 3) Consagra “*mecanismos de sanção para a ausência de registo por parte dos lobistas e para eventuais violações desta futura lei*” (cfr. exposição de motivos), nomeadamente a proibição de candidatura a subsídios ou apoios financeiros concedidos por entidades públicas nacionais, pelo período de um a três anos, e o impedimento de ser candidato ou concorrente em procedimentos de contratação pública, pelo período de um a três anos;
- 4) Prevê “*um mecanismo de pegada legislativa obrigatório no quadro da Assembleia da República*” (cfr. exposição de motivos), 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 (ou seja, na elaboração de iniciativas legislativas, antes da respetiva apresentação na Assembleia da República);
- 5) Impõe a apresentação de “*um relatório anual de avaliação deste sistema de transparência*” (cfr. exposição de motivos) por parte da Entidade para a Transparência;
- 6) Altera o estatuto dos antigos Deputados à Assembleia da República concedendo-lhes facilidade no acesso às instalações deste órgão de soberania (ao invés do atual livre acesso), mas impedindo o benefício desta facilidade quando estes se dediquem a título profissional a atividades de representação de interesses – justiça o PAN a importância desta medida com o facto de “*existirem estudos que demonstram que a atividade profissional de representação de grupos de interesse e de lobbies é, em Portugal, desempenhada em grande medida por antigos políticos e, em particular, por antigos deputados*” (cfr. exposição de motivos).

Para além da alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro (Aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência), por forma a atribuir à EpT a organização e a gestão do Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies, bem como instruir e

decidir sobre os processos inerentes à violação dos deveres aplicáveis às entidades registadas; à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional), atribuindo ao Tribunal Constitucional a competência para decidir os recursos de decisões da EpT; e à Lei n.º 7/93, de 1 de março (Estatuto dos Deputados) nos termos já referidos – cfr. artigos 14.º, 15.º e 16.º -, esta iniciativa prevê:

- A definição de atividades de representação de grupos de interesses ou lobbies – cfr. artigo 2.º;
- O elenco das entidades públicas abrangidas – cfr. artigo 3.º;
- A obrigação de inscrição no Registo de Transparência da Representação de Interesses e Lobbies e os factos que são objeto de registo – cfr. artigos 4.º e 5.º;
- O regime de incompatibilidades e impedimentos para o desempenho da atividade de representação de interesses ou lobbies – cfr. artigo 6.º;
- Os direitos e deveres das entidades registadas – cfr. artigos 7.º e 8.º;
- As regras relativas às audiências e consultas públicas – cfr. artigo 9.º;
- 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 – cfr. artigo 10.º;
- O regime sancionatório a ser aplicado pela Entidade para a Transparência pela violação dos deveres enunciados nesta lei – artigo 11.º;

- A adoção de Códigos de Conduta e de medidas complementares necessárias à promoção e incentivo ao registo obrigatório das entidades que exerçam atividades de representação de interesses – cfr. artigo 12.º;
- A divulgação e avaliação do sistema de transparência – cfr. artigo 13.º.

O Projeto de Lei do PAN determina a aplicabilidade desta lei “às *Regiões Autónomas, sem prejuízo da publicação de decreto legislativo regional que proceda à sua adaptação aos órgãos de governo próprio e à administração regional*” – cfr. artigo 17.º -, consagrando o artigo 18.º uma norma transitória que nomeadamente atribui ao Governo a incumbência de “*inscrever na proposta de Orçamento do Estado para 2025, nos encargos gerais do Estado relativos ao Tribunal Constitucional, as verbas necessárias à criação e ao funcionamento do Registo de Transparência da Representação de Interesses e de Lobbies*”.

É proposto que esta lei entre em vigor “*no dia 1 de janeiro de 2025*” – cfr. artigo 19.º.

- **Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.ª (IL)**

Retomando o [Projeto de Lei n.º 996/XV/2.ª \(IL\)](#)⁴ – «*Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos*» e considerando que “*é fundamental aprovar uma lei que reconheça, regule e discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de representação de interesses no nosso país, assegurando a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos, sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de interesses*”, esta iniciativa da IL pretende não só estabelecer as regras aplicáveis às interações entre lobistas e entidades que, independentemente da sua natureza jurídica, exercem poderes públicos, no quadro da atividade de representação de grupos de interesses, como também criar

⁴ Esta iniciativa chegou a ser aprovada na generalidade em 05/01/2024, com os votos contra de 3-PS, PCP, BE, L, a abstenção de 1-PS, PSD, e a favor do PS, CH, IL e PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 56-56\)](#)], mas caducou com o termo da XV.ª Legislatura.

um Sistema de Transparência dos Poderes Públicos, composto pelo Registo de Transparência e pelo Mecanismo de Pegada Legislativa – cfr. exposição de motivos e artigos 1.º e 8.º.

Referem os proponentes que a regulamentação do lobbying proposta nesta iniciativa legislativa “*considera, respeita e bebe de elementos de procedimentos legislativos anteriores e incide em vários eixos: a profissionalização da atividade de representação de interesses, a criação de um registo de entidades representantes de interesses junto da Entidade para a Transparência, a criação de um mecanismo de pegada legislativa, a determinação clara de direitos e deveres das entidades abrangidas, o estabelecimento de consequências para a violação de deveres, a inclusão das entidades adjudicantes como entidades que exercem poderes públicos, e a clara separação entre o exercício da advocacia em sentido estrito e a atividade de lobista*”, sendo que, em relação “*aos dados objeto de registo por parte dos representantes de interesses, estes deverão corresponder aos dados em falta, fundamento constante do veto do Presidente da República de 12 de julho de 2019, mas a escolha de dados sujeito a registo não deverá ser desproporcional, devendo ser articulada com a privacidade dos clientes das entidades representantes de interesses*” – cfr. exposição de motivos.

De facto, o Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.^a (IL) aproveita várias normas do articulado relativo à [Proposta de Texto de Substituição - PJI 30/XIV/1^a\(CDS\),181/XIV/1^a\(PAN\) e 253/XIV/1^a \(PS\)](#)⁵, apresentada pelo PS, CDS-PP e PAN, em 16 de novembro de 2021, que não chegou a ser votada e caducou com o termo da XIV.^a Legislatura, embora, à semelhança da iniciativa do PAN, siga uma filosofia diferente, divergindo da referida proposta de texto de substituição sobretudo na medida em que propõe um registo único e centralizado na Entidade para a Transparência⁶, ao passo que aquela proposta de texto de substituição previa a criação

⁵ Recorde-se que esta proposta recuperava, por sua vez, com afinamentos/melhorias, o texto [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#), vetado pelo Presidente da República em 12/07/2019, conforme [mensagem](#) enviada à AR, com a inclusão das [propostas de alteração do PS e CDS-PP](#) apresentadas no âmbito da reapreciação desse Decreto, que visavam responder às três questões apontadas pelo PR.

⁶ A IL propõe a criação de um Sistema de Transparência dos Poderes Públicos, que integra o Registo de Transparência de Representação de Interesses ou Grupos de Interesses, a funcionar junto da Entidade para a Transparência, e o PAN, a criação de um Registo de Transparência de Representação de Interesses e Lobbies a funcionar junto da Entidade para a Transparência.

do Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), a funcionar junto da Assembleia da República, registo este que poderia ser utilizado pelas restantes entidades públicas abrangidas pela lei, se estas não criarem o seu registo de transparência próprio ou partilhado.

No que respeita ao Registo de Transparência de Representação de Interesses ou Grupos de Interesses proposto pela IL, este terá carácter público, gratuito e obrigatório, e funcionará junto da Entidade para a Transparência, devendo constar de plataforma digital única e centralizada, capaz de agregar, de forma integrada e a todo o tempo, as informações que devem ser obrigatoriamente declaradas – cfr. artigo 9.º.

À semelhança do proposto pelo PAN, esta iniciativa da IL também obriga à publicitação das decisões sancionatórias proferidas pela Entidade da Transparência, assegurando recurso para o Tribunal Constitucional – cfr. artigo 18.º.

O Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.^a (IL) é composto por 22 artigos, estruturados da seguinte forma:

- Artigo 1.º (Objeto),
- Artigo 2.º (Âmbito de aplicação);
- Artigo 3.º (Definições);
- Artigo 4.º (Princípios gerais);
- Artigo 5.º (Representação de interesses ou de grupos de interesses);
- Artigo 6.º (Entidades que exercem poderes públicos);
- Artigo 7.º (Incompatibilidades e impedimentos);
- Artigo 8.º (Sistema de Transparência dos Poderes Públicos);
- Artigo 9.º (Registo de Transparência);
- Artigo 10.º (Objeto do registo);
- Artigo 11.º (Direitos das entidades registadas);
- Artigo 12.º (Deveres das entidades registadas);

- Artigo 13.º (Audiências e consultas públicas);
- Artigo 14.º (Mecanismo da Pegada Legislativa);
- Artigo 15.º (Medidas complementares);
- Artigo 16.º (Direito de queixa);
- Artigo 17.º (Violação de deveres);
- Artigo 18.º (Publicação das decisões sancionatórias);
- Artigo 19.º (Recurso das decisões sancionatórias);
- Artigo 20.º (Aplicação nas Regiões Autónomas);
- Artigo 21.º (Regime Transitório);
- Artigo 22.º (Entrada em vigor).

I c) Antecedentes parlamentares

O tema do lobbying/representação legítima de interesses foi pela primeira vez discutido na Assembleia da República na XIII.^a Legislatura, no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, constituída através da [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#).

Apesar de nas legislaturas seguintes este tema ter sido, de novo, colocado na agenda parlamentar, por vicissitudes várias continua sem haver uma lei que regule esta atividade.

XIII.^a Legislatura:

Na XIII.^a legislatura, foram apresentadas em matéria de lobbying as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 225/XIII/1 \(CDS-PP\) - «Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \("LOBBYING"\)»](#) - entrado em 06/05/2016 e discutido na

generalidade, sem tempos, no Plenário de 13/05/2016, baixou sem votação à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas em 13/05/2016;

- Projeto de Lei n.º 734/XIII/3 (PS) - «[Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses](#)» - entrado em 12/01/2018 e discutido na generalidade, sem tempos, em 19/01/2018, baixou sem votação à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas em 18/01/2018;
- Projeto de Lei n.º 735/XIII/3 (PS) - «[Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses](#)» - entrado em 12/01/2018 e discutido na generalidade, sem tempos, em 19/01/2018, baixou sem votação à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas em 18/01/2018; e
- Projeto de Lei n.º 1053/XIII/4 (Deputados do PSD/JSD) - «[Regulamentação do Lobbying](#)» - entrado em 21/12/2018, baixou na mesma data à Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas. Não chegou a ser agendado na generalidade em Plenário, mas foi integrado no âmbito da discussão levada a cabo na referida Comissão Eventual.

Foram solicitados e recebidos pronúncias e pareceres escritos a 22/01/2018 para as diversas iniciativas, então em comissão, às seguintes entidades: Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais; ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias; CES - Conselho Económico e Social; Ordem dos Advogados; ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses; Conselho Superior da Magistratura; Conselho Superior do Ministério Público.

A discussão sobre Lobbying, na nova apreciação na generalidade no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, ocorreu nas reuniões desta Comissão Eventual de [09/11/2018](#), de [14/11/2018](#) e de [15/11/2018](#).

Dos trabalhos de discussão e votações indiciárias das iniciativas e das propostas de alteração resultou a aprovação de um [projeto de texto de substituição](#), remetido para consulta às seguintes entidades: Conselho de Prevenção da Corrupção; Governo Regional dos Açores; Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores; Governo Regional da Madeira; Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira; Associação Nacional dos Municípios Portugueses; Associação Nacional de Freguesias; Provedor de Justiça; Autoridade Nacional de Aviação Civil (INAC); Autoridade da Concorrência; Autoridade da Mobilidade e Transporte (AMT); Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC); Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM); Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF); Banco de Portugal; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM); Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC); Entidade Reguladora da Saúde (ERS); Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR); Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE); Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC).

Em 25/03/2019, o Grupo Parlamentar do PSD, o Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e o Grupo Parlamentar do PS apresentaram propostas de alteração ao projeto de texto de substituição, sendo que, na [reunião de 26/03/2019](#), na qual se encontravam presentes todos os Grupos Parlamentares, a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas procedeu à discussão e votação do projeto de texto de substituição e das propostas de alteração apresentadas, tendo sido aprovado um [texto de substituição](#).

Tal texto de substituição foi aprovado em votação final global, no Plenário de 07/06/2019, com os votos a favor do PS e CDS-PP, contra do BE, PCP, PEV, PAN, Dep NINSC Paulo Trigo Pereira, e a abstenção do PSD e de 1Dep-PS, tendo dado origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII](#).

Este Decreto da AR foi vetado pelo Presidente da República em 12/07/2019 (cfr. [veto político](#)), tendo então sido publicado o seguinte comunicado no site da Presidência da República (cfr. <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=167326>):

«Considerando que três lacunas essenciais, em particular o facto de o diploma não prever a sua aplicação ao Presidente da República, justificam que não possa proceder agora à respetiva promulgação, o Presidente da República devolveu à Assembleia da República, nos termos da [mensagem em anexo](#), o diploma relativo a regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses, solicitando a ponderação quanto ao preenchimento daquelas lacunas ainda antes do termo da legislatura.».

As três lacunas apontadas pelo Presidente da República ao Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII foram as seguintes:

- 1) *“A primeira é a de não se exigir a declaração, para efeitos de registo, de todos os interesses representados, mas apenas dos principais, o que permite que sempre possa o requerente de um interesse invocar não se tratar de um interesse principal o que o levou a exercer a sua atividade junto de titular de cargo político ou outro cargo público”;*
- 2) *“A segunda é a total omissão quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses. Tal como, noutra diploma legal, se impõe uma declaração exigente da situação patrimonial dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, assim se deveria exigir, pelo menos, o mínimo de declaração obrigatória das remunerações recebidas pelos representantes registados pelo facto da sua atividade, sejam eles pessoas coletivas, sejam pessoas singulares. O mesmo é dizer, declaração da origem dos rendimentos de tal atividade. Na verdade, nem sequer se obriga à comunicação das respetivas contas anuais e estrutura acionista e, às pessoas singulares, se impõe a*

comunicação da matéria tributável relacionada com a sua atividade de representação de interesses”;

- 3) *“Mais importante é a terceira omissão. No âmbito da aplicação deste decreto deverão incluir-se também o Presidente da República, as suas Casa Civil e Casa Militar, assim como os Representantes da República nas Regiões Autónomas e respetivos gabinetes. Tal decorre de identidade de razões e, desde logo, do regime já vigente de aplicação dos impedimentos respeitantes a todos os titulares de cargos políticos ao Presidente da República e aos Representantes da República nas Regiões Autónomas. Carece de sentido haver tal identidade de regime legal e ele não existir para o controlo da representação de interesses. Tal é o caso, aliás, em Direito Comparado, desde o regime presidencialista norte-americano até ao austríaco, o que não é. Deve, pois, alargar-se o âmbito de aplicação do presente decreto e prever-se a criação de registo específico na Presidência da República, idêntico ao consignado para a Assembleia da República e abrangendo os Representantes da República nas Regiões Autónomas”.*

O Decreto vetado foi reapreciado em Plenário em 19 de julho de 2019 (leitura de veto e votação de proposta de alteração - não houve debate), tendo sido apresentada, no âmbito dessa reapreciação, uma [proposta de alteração do PS e CDS-PP](#), que visou responder às três questões suscitadas pelo Sr. Presidente da República, proposta esta que foi rejeitada com os votos a favor do PS, CDS-PP, Dep NINSC Paulo Trigo Pereira e 1Dep-PSD, contra do PSD, BE, PCP e PEV, e a abstenção do PAN [[DAR I série n.º 108, 2019.07.20, da 4.ª SL da XIII Leg \(pág. 127-128\)](#)], concluindo-se, assim, o processo legislativo.

De referir que, ainda no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, foi organizada uma [Conferência sobre Lobbying](#), que decorreu em 14 de setembro de 2016. Esta Conferência teve três painéis: um primeiro em que entrevistaram Maria Lúcia Amaral, Gonçalo Matias e Susana Corado, um segundo em que

intervieram Domingas Carvalhosa, Henrique Burnay e Marie Thiel (esta da Unidade de Transparência do Parlamento Europeu), e um terceiro em que intervieram os Deputados Duarte Marques (PSD), Jamila Madeira (PS), Vânia Dias da Silva (CDS-PP) e Inês Zuber (PCP). A Conferência foi aberta pelo então Vice-Presidente da AR, Deputado José Matos Correia, e encerrada pelo então Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, Deputado Fernando Negrão.

Também no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, nas audições realizadas na primeira fase dos trabalhos desta Comissão, pronunciaram-se especificamente sobre a matéria do Lobbying o Professor Dr. Guilherme de Oliveira Martins (20/06/2016 - [vídeo](#)), o Professor Dr. Manuel Meirinho Martins (28/09/2016 - [vídeo](#)) e o Dr. José Vera Jardim (04/10/2016 - [vídeo](#)).

XIV^a Legislatura:

Na XIV.^a Legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV/1 (CDS-PP) - «[Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses \(“LOBBYING”\)](#)» - entrado em 31/10/2019, tendo baixado à 1.^a Comissão, em conexão com a 14.^a Comissão;
- Projeto de Lei n.º 73/XIV/1 (4Dep-PSD) - «[Regulamentação do lobbying](#)» - entrado em 13/11/2019, tendo baixado à 1.^a Comissão, em conexão com a 14.^a Comissão;
- Projeto de Lei n.º 181/XIV/1 (PAN) - «[Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa \(procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima quarta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março\)](#)» - entrado em

20/01/2020, tendo baixado à 1.ª Comissão, em conexão com a 14.ª Comissão. O texto inicial foi substituído em 14/09/2020;

- Projeto de Lei n.º 253/XIV/1 (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» entrado em 06/03/2020, tendo o texto inicial sido substituído a pedido do autor em 13/03/2020. Baixou à 1.ª Comissão, em conexão com a 14.ª Comissão.

O parecer da 1.ª Comissão relativo a estas iniciativas, elaborado pelo Deputado Pedro Delgado Alves, foi aprovado na 1.ª Comissão em 13/01/2021: Parecer e Nota Técnica CACDLG, sendo que a 14.ª Comissão também aprovou parecer sobre estas iniciativas, respetivamente em 19/02/2020 e 14/04/2020, os quais foram elaborados pelos Deputados José Magalhães e Catarina Rocha Ferreira, respetivamente: Parecer da CTED - PJI 30/XIV/1ª (CDS-PP), 73/XIV/1ª (PSD) e 181/XIV/1ª (PAN) e Parecer da CTED - PJI 253/XIV/1ª (PS).

Estas iniciativas legislativas, com a exceção do Projeto de Lei n.º 73/XIV/1 (4Dep-PSD) que não foi arrastado, foram discutidas em conjunto na generalidade no Plenário de 15/01/2021 - cfr: [DAR I série n.º 39, 2021.01.16, da 2.ª SL da XIV Leg].

Os Projetos de Lei n.ºs 30/XIV/1 (CDS-PP) e 253/XIV/1 (PS) foram aprovados na generalidade em 15/01/2021, com os votos a favor do PS, CDS-PP, PAN, IL, 4-Dep. PSD (Margarida Balseiro Lopes, Alexandre Poço, Sofia Matos e Duarte Marques), contra do PSD, BE, PCP, PEV e NINSC Joacine Katar Moreira, e a abstenção da NINSC Cristina Rodrigues – cfr. [DAR I série n.º 39, 2021.01.16, da 2.ª SL da XIV Leg (pág. 48-49)].

Já o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1 (PAN) foi aprovado na generalidade em 15/01/2022 com os votos a favor do PS, CDS-PP, PAN, IL, contra do PSD, BE, PCP, PEV e NINSC Joacine

Katar Moreira, e a abstenção da NINSC Cristina Rodrigues – cfr. [\[DAR I série n.º 39, 2021.01.16, da 2.ª SL da XIV Leg \(pág. 48-48\)\]](#).

Tais iniciativas baixaram à 1.ª Comissão, tendo sido, em 28/06/2021, redistribuídas à 14.ª Comissão, entretanto considerada a comissão competente.

PS, CDS-PP e PAN apresentaram, em 16/11/2021, [Proposta de Texto de Substituição - PJI 30/XIV/1ª\(CDS\),181/XIV/1ª\(PAN\) e 253/XIV/1ª \(PS\)](#), sobre a qual foi apresentada [Proposta de Alteração de 3 Deputados do PSD ao Texto de Substituição - Projetos de Lei 30/XIV/1ª \(CDS\), 181/XIV/1ª \(PAN\) e 253/XIV/1ª \(PS\)](#).

A discussão na especialidade destas propostas, no âmbito da 14.ª Comissão, chegou a estar agendada, mas, na reunião da 14.ª Comissão de 23/11/2021, foi apresentado requerimento do PS para adiar esta discussão, o qual foi aprovado por maioria, com votos contra do GP do PAN e do Senhor Deputado Pedro Delgado Alves (PS) e abstenção do GP do BE e do CDS-PP, e favor dos demais – cfr. [Ata n.º 68 \(23 de novembro de 2021\)](#).

O PAN ainda requereu, em 26/11/2021, a avocação a Plenário da votação na especialidade do Projeto de Lei n.º 181/XIV/1 (PAN), mas tal [requerimento](#) foi rejeitado, com os votos a favor do CDS-PP, PAN, CH, 1-Dep. PS (Pedro Delgado Alves), 2-Dep PSD (Margarida Balseiro Lopes e Duarte Marques), NINSC's Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira, contra do PS, PSD, BE, PCP, PEV e IL – cfr. [\[DAR I série n.º 29, 2021.11.27, da 3.ª SL da XIV Leg \]](#).

Estas iniciativas caducaram, assim, com o termo da XIV.ª Legislatura.

XVª Legislatura:

Na XV.^a Legislatura, o tema do lobbying foi duplamente discutido em Plenário, na reta final da legislatura, já depois da demissão formal do Governo e a dias da dissolução da Assembleia da República:

- 1) Na **reunião plenária de 21/12/2023**, no **agendamento potestativo do CH**, a respeito do [Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª \(CH\)](#)⁷ - «*Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República*», **rejeitado na generalidade**, com os votos a favor do CH e da IL, contra do PS, PCP e BE, e a **abstenção do PSD, PAN e L** [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 77-77\)](#)], sendo que este debate pode ser consultado em: [DAR I série n.º 33, 2023.12.22, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 37-79\)](#));
- 2) Na **reunião plenária de 03/01/2024**, no **agendamento potestativo do PS**, sobre representação de interesses – este debate pode ser consultado em: [DAR I série n.º 34, 2024.01.04, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 41-60\)](#) –, incidindo sobre as seguintes iniciativas legislativas:
 - [Projeto de Lei n.º 994/XV/2.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 junto da Assembleia da República*» - **aprovado na generalidade em 05/01/2024**, com os votos contra de 3-PS, PCP, BE, a abstenção de 1-PS, PSD, CH, L, e a favor do PS, IL, PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 55-55\)](#)];

⁷ De referir que esta iniciativa legislativa teve [Relatório da CTED e anexos - P JL 189/XV/1.ª \(CH\) e P JL 252/XV/1.ª \(PAN\)](#), cujo relator foi o Senhor Deputado Pedro Delgado Alves, e [Nota técnica da CTED - P JL 189/XV/1.ª \(CH\) e P JL 252/XV/1.ª \(PAN\)](#). Também sobre esta iniciativa legislativa incidiram os [Parecer do CPC - P JL 189/XV/1ª \(CH\)](#), [Parecer do CSMP - P JL 189/XV/1ª \(CH\)](#) e [Informação do CSM - P JL 189/XV/1ª \(CH\)](#).

- [Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª \(PAN\)](#) - «Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março» - **aprovado na generalidade em 05/01/2024**, com os votos contra 3-PS, PSD, PCP, BE, a abstenção 1-PS, IL, L, e a favor do PS, CH, PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 55-55\)](#)];
- [Projeto de Lei n.º 995/XV/2.ª \(PSD\)](#) – «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 junto da Assembleia da República» - **aprovado na generalidade em 05/01/2024**, com os votos contra de 3-PS, PCP, BE, L, a abstenção 1-PS, CH, e a favor do PS, PSD, IL, PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 55-56\)](#)];
- [Projeto de Lei n.º 996/XV/2.ª \(IL\)](#) – «Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos» - **aprovado na generalidade em 05/01/2024**, com os votos contra de 3-PS, PCP, BE, L, a abstenção de 1-PS, PSD, e a favor do PS, CH, IL e PAN [[DAR I série n.º 36, 2024.01.06, da 2.ª SL da XV Leg \(pág. 56-56\)](#)].

Aprovadas na generalidade, todas estas iniciativas baixaram à 14.ª Comissão para a discussão e votação na especialidade.

A especialidade destas iniciativas chegou a estar agendada para a reunião da 14.ª Comissão de 09/01/2024, mas, por falta de quórum, transitou para a reunião do dia seguinte – cfr. [Ata n.º 57 \(9 de janeiro de 2024\)](#).

Nesse mesmo dia (09/01/2024), o PS apresentou uma [Proposta de texto de substituição relativa aos P JL 252/XV/1ª \(PAN\), P JL 994/XV/2ª \(PS\), P JL 995/XV/2ª \(PSD\) e P JL 996/XV/2ª \(IL\)](#) sobre representação de interesses, com vista a ser discutido e votado na reunião do dia seguinte.

Na reunião da 14.ª Comissão de 10/01/2024, a IL propôs o adimento da discussão e votação destas iniciativas, mas este requerimento foi rejeitado, com os votos contra do PS e CH, e a favor do PSD, IL, PCP e BE, tendo, nessa sequência o PSD pedido o adiamento potestativo da discussão e votação destas iniciativas⁸, as quais caducaram, assim, com o termo da XV.ª Legislatura.

XVI.ª Legislatura:

Na atual legislatura, o [Programa do XXIV.º Governo Constitucional](#), apresentado na Assembleia da República em 10/04/2024 e discutido nos dias 11 e 12/04/2024, constam, no pilar da prevenção da corrupção, nomeadamente as seguintes medidas em matéria de transparência:

- *«Regulamentar o lobbying: definindo os conceitos, os princípios, os procedimentos, e as sanções aplicáveis à atividade de influência junto dos decisores públicos, criando um registo obrigatório e público de lobistas e de entidades representadas. O regime poderá incluir soluções como:*
 - *A criação de um Registo de Transparência, uma base de dados que inclua todos os representantes (individuais ou coletivos) de interesses legítimos que*

⁸ Não obstante, estes factos públicos e notórios (cfr., nomeadamente, [In Público- 11/01/2024](#)) não ficaram vertidos na [Ata n.º 58 \(10 de janeiro de 2024\)](#), que se limitou a referir que «Após uma breve discussão quanto à viabilidade de ser concluído este processo legislativo, em que participaram as Senhoras e os Senhores **Deputados Pedro Delgado Alves (PS), Francisco Pereira de Oliveira (PS), Emília Cerqueira (PSD), Rita Matias (CH), Carlos Guimarães Pinto (IL), Alma Rivera (PCP) e Pedro Filipe Soares (BE)**, a Comissão constatou não existir um consenso alargado que permitisse convergir para a sua finalização com êxito, face ao que a Senhora Presidente deu este ponto da ordem de trabalhos por terminado».

pretendam contactar entidades e decisores públicos, incluindo órgãos de soberania, administração pública e reguladores. O Registo deve ser comum a todas as entidades públicas, obrigatório, de acesso público e gratuito e consultável por todas as entidades públicas;

- *A criação de um Código de Conduta do Registo de Transparência, para os Representantes de Interesses Legítimos e das Entidades Públicas*
 - *A adoção da Agenda Pública que regista e divulga as interações formais ou informais entre os titulares, dirigentes ou representantes das instituições públicas e os representantes de interesses legítimos;*
 - *A criação de períodos de cooling-off para que quem tenha desempenhado cargos políticos, públicos ou funções em entidades públicas não possa dedicar-se ao exercício da atividade de representante de interesses, e tenha restrições nas interações com a entidade pública na qual trabalhou.»*
- *«Implementar a “Pegada Legislativa” do Governo, através da publicação no seu portal na internet, de modo acessível, das várias etapas de cada processo legislativo (decreto-lei) e regulamentar do executivo».*

Em concretização do seu Programa, o Governo aprovou, no Conselho de Ministros de 20 de junho de 2024, a [Agenda Anticorrupção](#), cujas primeira e segunda medidas, do conjunto das 32 medidas e incluídas no pilar da prevenção, são precisamente as seguintes:

- *«Regulamentação da atividade de Lóbi através da criação de um regime de transparência e do seu Código de Conduta»;*
- *«Escrutínio das decisões dos órgãos do Estado – Agenda dos Decisores e Registo da “Pegada legislativa”».*

De referir que o [Relatório Técnico da Agenda Anticorrupção](#), que contém a fundamentação das opções da Agenda, foi colocado em 2 de julho de 2024 em [consulta pública \(consultalex.gov.pt\)](#) pelo período de 30 dias úteis.

I d) Análise jurídica complementar à nota técnica

Ao contrário do que sucede noutros países europeus, a atividade de lobbying continua sem estar regulada em Portugal.

Em termos de direito comparado, importa ter em atenção o recente estudo elaborado, em maio de 2024, pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP), sobre a [Regulação da representação de interesses \(lóbi\) – Enquadramento internacional](#).

Importa também destacar o enquadramento deste tema ao nível da União Europeia.

Em 2011 foi criado, conjuntamente no Parlamento Europeu e na Comissão Europeia, o **Registo de Transparência**, aplicável a todos os grupos de interesse que exercem atividades destinadas a influenciar o processo legislativo e o processo de execução das políticas das instituições da União Europeia.

Inicialmente facultativo, o Registo de Transparência foi-se desenvolvendo e, **a partir de 2022, tornou-se obrigatório**. O ano de 2022 foi o primeiro ano de aplicação plena do Registo de Transparência Obrigatório, com base no [Acordo Interinstitucional](#), de 20 de maio de 2021, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia.

Sendo um instrumento de referência para a representação de interesses ao nível da UE, esta **base de dados comum do Parlamento Europeu, do Conselho da UE e da Comissão Europeia** foi criada para prestar ao público informações atualizadas sobre as atividades de representação de interesses que visam influenciar os processos legislativos e de execução das políticas das instituições da UE.

O [Registo de Transparência](#) permite tomar conhecimento dos interesses representados junto das instituições da UE, saber quem os representa e em nome de quem, quais os dossiês legislativos visados e que recursos são consagrados às atividades conexas. Constitui, assim, o principal instrumento da UE para promover uma representação de interesses ética e transparente e para tornar mais evidente e visível a participação das partes interessadas e da sociedade civil no processo democrático de tomada de decisão da UE.

O Registo de Transparência abrange hoje mais de 12.000 entidades (o [Relatório anual sobre o funcionamento do registo de 2022](#) refere existir 12.425 entidades registadas), tendo todas subscrito um [código de conduta](#) comum.

No **Parlamento Europeu** é recomendado que os deputados só se reúnam com os representantes de interesses que estejam inscritos no Registo de Transparência. Os deputados são também incentivados a indicar estas reuniões nas respetivas páginas pessoais no website do PE. Contudo, os relatores, os relatores-sombra e os presidentes das comissões são obrigados a anunciar publicamente todas as reuniões programadas com representantes de interesses relativamente a cada um dos relatórios parlamentares. Os dados publicados devem obrigatoriamente indicar a data, o tipo de reunião realizada, o objeto da reunião, o representante de interesses presente na reunião e a função do deputado. Em 15 de janeiro de 2023, os deputados haviam declarado 12 040 reuniões para o ano civil de 2022.

O Parlamento Europeu impõe a obrigação de os representantes de interesses estarem inscritos no registo para poderem participar em intergrupos ou noutras atividades de grupo não oficiais. O Parlamento exige igualmente a inscrição prévia no registo dos oradores presentes nas audições das suas comissões. Cumpre igualmente salientar que o Parlamento Europeu estabeleceu que só os representantes de interesses inscritos no registo podem obter cartões de acesso de longa duração às suas instalações. Em 31 de dezembro de 2022, das 12.425 entidades inscritas no Registo de Transparência, 2.030 dispunham de, pelo menos, um representante acreditado junto do Parlamento. Em 2022, 8.604 pessoas dispunham de uma acreditação ativa.

Este número corresponde, em média, a 4,24 representantes por organização. Em 2022, o Parlamento emitiu 6.131 cartões de acesso a representantes de interesses inscritos no Registo de Transparência.

O Parlamento Europeu recomenda que o seu pessoal verifique a inscrição dos representantes de interesses no registo antes da realização de eventos internos. Recomenda igualmente aos seus deputados que os representantes de interesses em conjunto com os quais pretendam acolher ou organizar eventos nas instalações do Parlamento Europeu estejam inscritos no registo.

No **Conselho da UE**, a inscrição no Registo de Transparência é condição prévia necessária para que os representantes de interesses possam reunir-se com o Secretário-Geral e os diretores-gerais, conforme estabelecido na Decisão (UE) 2021/929, do Conselho. A mesma regra aplica-se aos representantes de interesses que, no exercício da sua atividade profissional, participem em sessões de informação temáticas organizadas pelo Secretariado-Geral do Conselho (quando pertinente e após consulta da Presidência do Conselho) ou na qualidade de oradores em eventos públicos organizados pelo Secretariado-Geral do Conselho.

Como medida adicional para melhorar a transparência e incentivar a inscrição no registo, os convites endereçados aos representantes de interesses para participarem numa reunião do Conselho ou das suas instâncias preparatórias devem estar subordinados à sua inscrição no Registo de Transparência.

Na **Comissão Europeia**, foram estabelecidas regras rigorosas no que diz respeito aos seus contactos e interações com representantes de interesses. Em especial, todos os membros da Comissão, membros dos respetivos gabinetes e diretores-gerais da Comissão só podem reunir-se com representantes de interesses que estejam inscritos no Registo de Transparência. Na prática, essa obrigação, consagrada no Código de Conduta dos membros da Comissão

Europeia e no documento relativo aos métodos de trabalho da Comissão, significa que os representantes de interesses têm de estar inscritos antes de tais reuniões terem lugar.

A Comissão complementou a sua regra «sem inscrição no Registo de Transparência, não há reunião» com a medida de transparência que consiste na publicação, em linha, de informações sobre todas as reuniões dessa natureza com representantes de interesses (inscritos). Em 2022, a Comissão publicou informações sobre as reuniões realizadas com 2.099 representantes inscritos. Esses representantes inscritos realizaram 4.416 reuniões com membros da Comissão e/ou membros dos respetivos gabinetes e 686 reuniões com diretores-gerais da Comissão.

Além disso, a Comissão nomeia para os seus grupos de peritos apenas representantes de interesses que estejam inscritos no registo.

Como medida adicional para melhorar a transparência e incentivar a inscrição no registo, a Comissão informa automaticamente os representantes inscritos que tenham indicado um interesse em domínios de intervenção específicos, notificando-os do lançamento de consultas públicas ou roteiros nos domínios pertinentes. Os contributos prestados pelos representantes inscritos no registo são igualmente tratados separadamente dos contributos dos inquiridos não inscritos.

I e) Avaliação dos pareceres solicitados ou dos contributos resultantes da consulta pública

Até ao momento foram recebidos os pareceres do Governo Regional dos Açores, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, do Mecanismo Nacional Anticorrupção, da Entidade para a Transparência e da Ordem dos Advogados, todos sobre o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1 (PAN).

O [parecer do Governo Regional dos Açores – P/L 179/XVI/1.ª \(PAN\)](#), recebido em 27 de junho de 2024, suscita questões de ordem constitucional, considerando, em seu entender, nomeadamente o seguinte:

- ✓ *«...o n.º 3 do artigo 10.º do Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal e material, por violação da reserva material de estatutos ou de leis estatutárias, consagrada na alínea f) do n.º 6 do artigo 168.º, articulado com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º, na alínea b) do artigo 161.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 227.º e artigo 226.º da CRP, na parte em que atribui às Assembleias Legislativas Regionais, enquanto entidade pública abrangida pelo âmbito subjetivo da norma, a faculdade de legislar motu proprio sobre matéria que lhe está constitucionalmente vedada, porque reservada ao Estatuto Político-Administrativo de cada Região»;*

- ✓ *«No que respeita ao disposto no artigo 17.º do Projeto, que prevê que “o disposto na presente lei é aplicável às Regiões Autónomas, sem prejuízo da publicação de decreto legislativo regional que proceda à sua adaptação aos órgãos de governo próprio e à administração regional”, há a observar que os poderes legislativos das regiões autónomas são mais amplos do que a mera adaptação das opções legislativas nacionais aos órgãos de governo próprio e à administração regional, na medida em que a liberdade conformadora do legislador regional é total nesta matéria, salvo em reserva estatutária, conforme atrás se observou, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 228.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º ambos da CRP, pelo que uma tal norma também padeceria de inconstitucionalidade por violação de tais poderes», sugerindo que «o artigo 17.º do Projeto de Lei apenas, quando muito, poderia replicar o que decorre do n.º 2 do artigo 228.º da CRP e artigo 15.º do EPARAA, isto é, prever que o disposto no agora projeto de lei aplica-se às regiões autónomas com as necessárias adaptações enquanto, no seu âmbito de poderes legislativos e regulamentares, não for aprovado diploma regional sobre a matéria» e prevenindo que «mesmo numa solução*

deste tipo, haveria de salvaguardar que a aplicação do disposto no projeto de lei em análise aos membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas depende da adoção do regime nela previsto nos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas», salientando que, «caso o conteúdo normativo do artigo 17.º do Projeto de Lei não contenha idênticas salvaguardas», por reporte ao disposto nos artigos 23.º e 24.º da [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, «estará a violar o disposto no artigo 96.º do EPARAA, podendo assim ser considerado inconstitucional ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP».

Já o [Parecer da Assembleia Legislativa da RAA – PJI 179/XVI/1.ª \(PAN\)](#), recebido em 3 de julho de 2024, contém a síntese da posição dos diversos Grupos e Representações Parlamentares, bem como a votação dos partidos, sendo que:

«O Grupo Parlamentar do PSD emite parecer desfavorável relativamente à presente iniciativa com a seguinte declaração de voto:

“O Grupo Parlamentar do PSD entende, entre outros pontos, que o n.º 3 do artigo 10.º do Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal e material, por violação da reserva material de estatutos ou de leis estatutárias, consagrada na alínea f) do n.º 6 do artigo 168.º articulado com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º, na alínea b) do artigo 161.º, na alínea e) do artigo 227.º e artigo 226.º da CRP, na parte em que atribui às Assembleias Legislativas Regionais, enquanto entidade pública abrangida pelo âmbito subjetivo da norma, a faculdade de legislar motu proprio sobre matéria que lhe está constitucionalmente vedada, porque reservada ao Estatuto Político-Administrativo de cada Região.

Nestes termos, caso o conteúdo normativo do artigo 17.º do Projeto de Lei não contenha idênticas salvaguardas, estará a violar o disposto no artigo 96.º do EPARAA, podendo assim ser considerado inconstitucional ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP”.

O Grupo Parlamentar do PS emite parecer desfavorável relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CH não emitiu parecer relativamente à presente iniciativa.

A Representação Parlamentar do PPM emite parecer desfavorável relativamente à presente iniciativa.

A Representação Parlamentar do PAN: não emitiu parecer relativamente à presente iniciativa.»

Nesta decorrência, “A Comissão Especializada de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, deliberou, por maioria, dar parecer desfavorável à presente iniciativa”.

Por sua vez, o [Parecer do Mecanismo Nacional Anticorrupção \(MENAC\) – PJI 179/XVI/1.^a \(PAN\)](#), recebido em 1 de julho de 2024, depois de fazer uma abordagem geral sobre o que é o lobbying, do qual se destaca a afirmação de que “A *regulação ou regulamentação do lobby é... uma ação necessária para afastar a corrupção e garantir a integridade e transparência dos agentes*”, analisa na especialidade a iniciativa do PAN, sugerindo um conjunto de alterações, que se resumem às seguintes:

- A inclusão, no n.º 3 do artigo 1.º (Objeto), do “*princípio da legalidade*”;
- A eliminação, nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 2.º (Representação de grupos de interesses ou lobbies), a expressão “*sob qualquer forma*”, “*porque permite uma discricionariedade arbitrária nos contactos, envio e circulação*”, sendo que “*o ideal seria explicitar-se como se processam/concretizam os contactos, envio e circulação*”;
- O aditamento de um novo n.º 5 ao artigo 9.º (Audiências e consultas públicas), segundo o qual “*5 – Todas as entidades sujeitas a registo de transparência devem apresentar no momento do registo o código de conduta que as regula*”;
- A substituição do “*podem*” pelo “*devem*” no n.º 3 do artigo 10.º (Mecanismo de pegada legislativa);

- A alteração do n.º 4 do artigo 11.º (Violação de deveres e quadro sancionatório) substituindo a expressão “*junto das entidades públicas*” por “*junto da Entidade para a Transparência*” e passando a redação da norma a ser: “*4 – Todos os cidadãos ou entidades têm direito a apresentar queixa junto da Entidade para a Transparência*”;
- A alteração dos n.ºs 1 e 3 do artigo 13.º, aditando a referência ao “*MENAC*”.

“*Em conclusão*”, o parecer do MENAC refere o seguinte:

«A matéria da regulamentação das atividades de Lobbying, e dos correspondentes cuidados que lhe devem estar associados, tem sido considerada necessária e importante no contexto da promoção da transparência da gestão pública, particularmente no quadro das medidas de controlo dos conflitos de interesses e de prevenção da corrupção.

Organismos internacionais que têm realizado avaliações a Portugal relativamente a esta problemática, incluindo mais recentemente a OCDE e o GRECO, têm sinalizado diversas fragilidades nesta matéria, recomendando correlativamente a necessidade de adoção de medidas e instrumentos de controlo e prevenção de riscos.

Neste âmbito, o MENAC considera que os normativos a adotar relativamente às questões da regulamentação das atividades de Lobbying e dos correspondentes cuidados procedimentais que lhe devem estar associados, incluindo o Registo de Transparência e o Mecanismo de Pegada Legislativa, como os que estão em apreço na proposta legislativa, devem ajudar a promover, de forma clara e inequívoca, o cumprimento das recomendações que têm sido apresentadas por organismos como os anteriormente indicados, nos relatórios sobre estas matérias, incluindo a verificação de componentes tão importantes como:

- *Transparência em todas as fases associadas aos processos de lobbying, incluindo publicitação de agendas, conteúdos de contactos realizados e correspondentes decisões adotadas*
- *Informação clara e de acesso público relativamente a todos os procedimentos de atividades lobistas, incluindo o seu objeto e as identidades dos participantes*

- *Criação de plataformas de acesso público com registos de interesses e identificação de lobistas*
- *Adoção de medidas de prevenção de conflitos de interesses e de riscos de corrupção e infrações conexas*
- *Adoção de códigos de conduta adequadas ao desenvolvimento das atividades de lobbying, com indicação de boas práticas e previsão de quadros sancionatórios relativamente a situações de incumprimento.»*

Já o **parecer da Entidade para a Transparência – P JL 179/XVI/1.^a (PAN)** é “do entendimento que existem vários aspetos que merecem uma reflexão mais detida”, sugerindo, desde logo, que, “a alterar-se a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, tal alteração não se deverá ficar, apenas, pelo artigo 8.º do Estatuto da EpT”, que atribui à EpT a “organização e gestão do Registo, bem como instrução e decisão sobre os processos inerentes à violação dos deveres aplicáveis às entidades registadas”: o “artigo 2.º deverá espelhar essas mesmas mudanças”, pois o “o papel da EpT passará a abranger algo mais do que a apreciação e a fiscalização da declaração única”.

Salientando que o “Projeto em análise tem subjacente a intenção de alargar o âmbito de atuação da EpT”, atribuindo-lhe a “a responsabilidade de controlar o Registo”, considera a EpT que “importa ter alguns aspetos em consideração”.

Desde logo, «estar a onerar a EpT com a obrigação de fiscalizar o Registo será alargar, significativamente, o respetivo âmbito de atuação: esta, em último termo, será uma entidade administrativa independente que terá a seu cargo, não só a análise e fiscalização de declaração única, mas, também um “controlo de lobbies”, sendo certo que, a dada altura, este último controlo poderá, mesmo, vir a absorver grande parte dos recursos da EpT».

Daí que a EpT seja «da opinião que o mesmo, a acontecer, deverá merecer uma reflexão detida – ao ponto de se averiguar, inclusivamente, se a própria Lei n.º 52/2019, de 31 de julho,

não merecerá, também ela, uma alteração», sendo que «em face das condições materiais que, na presente data, se encontram ao dispor da EpT, não existirão meios reais para acolher e assegurar o desempenho de funções que se relacionem com o controlo do Registo – pelo menos, a breve trecho».

Por outro lado, o *«Projeto prevê que, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados no diploma, pode, após procedimento instrutório com garantias de defesa e tendo em conta a gravidade e as circunstâncias específicas da falta cometida, determinar a aplicação pela EpT de algumas sanções (v. artigo 11.º)», quando a «EpT não tem quaisquer competências sancionatórias, designadamente dirigidas ao incumprimento da obrigação declarativa constante da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho».*

Considera o parecer que a atribuição à EpT do *«poder de aplicar, diretamente, sanções»* merece, no entender da EpT, *«uma reflexão aprofundada sob pena de se deslocar, quase por completo, o foco da EpT da análise e fiscalização da declaração única para o “controlo de lobbies”»,* adiantando que, *«se o mencionado Projeto avançar, e se, conseqüentemente, for concedido à EpT o poder de aplicar sanções, deverá ser garantida, em nosso entender, a necessária conformidade normativa com a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro e com a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho».*

O parecer refere ainda que *«a aplicação das sanções por parte da EpT gera questões quanto ao controlo das mesmas, visto o articulado normativo proposto não ir mais longe, a este respeito, do que prever a publicitação das decisões no Registo constante da página da Internet da EpT. O Projeto deixa sem resposta questões como: é a EpT que controlará a eficácia e o cumprimento das sanções? A existir tal controlo, é a EpT coadjuvada por entidades como o Ministério Público ou outras entidades públicas?».*

O parecer da EpT salienta também que «o acesso público ao Registo não se encontra, no Projeto, devidamente operacionalizado à luz da legislação de proteção de dados pessoais, de modo a garantir que certos dados pessoais não são objeto de consulta».

O **parecer da Ordem dos Advogados – PJI 179/XVI/1.^a (PAN)** refere «a necessidade de proceder a algumas críticas justificadas, em nosso modesto entender, nomeadamente:

1. Quanto ao artigo 1.º, n.º 1 do Projeto de Lei, alargar ou reformular as pessoas ou entidades abrangidas;
2. No que concerne ao artigo 3.º, em especial, ao n.º1), alínea g), é questionável o motivo de se excluir freguesias com população inferior a 10 000 eleitores;
3. Mais, o referido artigo 3.º, apenas apresenta um único número;
4. Acresce ainda que, quanto ao artigo 4.º, n.º 2, não deveriam ser acrescentadas as entidades ou pessoas singulares e/ou coletivas que “pretendam exercer, por si ou em representação de terceiros, a atividade de representação de grupos de interesses ou de lobbies junto das entidades públicas abrangidas pela presente lei (...)?;
5. No que concerne o artigo 6.º, n.º 2, al. d), deverá ser aditado a perfilhação e ainda a adoção;
6. Mais, acresce que e como já ficou supra referido os Advogados deverão ser considerados como os profissionais por excelência a poderem desempenhar esta atividade de forma isenta, imparcial e independente. Até porque a independência é uma das características essenciais destes profissionais.

Finalmente, e quanto aos Advogados/as e às sociedades de Advogados somos a recomendar um regime de registo obrigatório que assegure a transparência e confiança pública. Contudo, sendo o sigilo profissional um pilar do exercício da advocacia, protegendo comunicações confidenciais entre advogados e clientes, o mesmo não deve deixar de ser respeitado mesmo em atividades de lobbying. Com vista ao equilíbrio entre transparência e sigilo profissional, sugerimos mecanismos de conciliação que passam por registo detalhado, no Portal da Ordem dos Advogados, onde deverão constar descrições gerais das atividades de

Lobbying, sem revelar informações confidenciais, sem comprometer o sigilo profissional, e com o consentimento informado por parte do cliente».

Em conclusão, a Ordem dos Advogados considera que *«a presente proposta legislativa afigura-se materialmente conforme aos ditames constitucionais e aos instrumentos internacionais mais recentes nesta matéria, donde esta Ordem concorda com a alteração legislativa preconizada, mas sempre com as ressalvas evidenciadas e que se impõem».*

Por isso, a Ordem dos Advogados emitiu *“parecer favorável ao Projeto de Lei sub judice, desde que as ressalvas supra explanadas sejam acolhidas”.*

Foram também recebidos os [Contributos da APECOM - PJI 179/XVI/1ª \(PAN\) e PJI 190/XVI/1ª \(IL\)](#), que é a associação que representa o setor das empresas de comunicação e relações públicas e que se assume como *“parte interessada nesta legislação, sendo diretamente impactada pela regulamentação desta atividade”*, manifestando *“a sua vontade e disponibilidade para, por um lado, enviar **um parecer sobre o conjunto das propostas que vierem efetivamente a ser debatidas**, e, por outro, a ser ouvida, em audiência, quando for considerado oportuno”.*

Salientam que a *“APECOM sempre considerou essencial para uma democracia moderna, participada e esclarecida, a existência de regulação clara e equitativa sobre a regulação da relação entre decisores e representantes de interesses legítimos”*, defendendo que *“a regulamentação adequada da representação de interesses legítimos, seguindo as boas práticas europeias - das instituições comunitárias e de um conjunto amplo de Estados-membros – trará benefícios importantes em matéria de transparência, no que respeita aos processos de tomada de decisão, permitindo o seu efetivo escrutínio”.*

A APECOM considera que *«A criação de um registo único, online e gratuito, de tais representantes, não admitindo “pedidos administrativos de informações complementares”,*

permitirá a todo o tempo conhecer quem representa que interesses; e a existência de informação sobre quem reuniu com quem, onde, e com que objetivo, traz transparência a todo e qualquer processo de decisão. Desse ponto de vista, a criação de um mecanismo de pegada legislativa afigura-se também de utilidade».

A APECOM alerta para que “as soluções legislativas que promovam a transparência devem ser bem calibradas para evitar excessos que distorçam o funcionamento da atividade e, por essa via, da concorrência. Especificamente, a prestação de informação pública sobre os representantes de interesses legítimos e sobre a sua atividade enquanto tal é desejável, mas há aspetos financeiros, comerciais e contratuais que devem poder ser salvaguardados. Apresentar informação financeira agregada respeitante à atividade, ou em intervalos de valores, não oferece reservas. Contudo, apresentar informação financeira respeitante a clientes específicos ou valores concretos de prestação de serviços não deve ser aceite, assim como prestar informação respeitante a custos decorrentes da atividade, e respetiva estruturação”.

A APECOM entende que se deve olhar também «de forma atenta para a “Enumeração de todas as pessoas afetas à entidade que tenham sido titulares de cargos políticos e altos cargos públicos nos dez anos anteriores à data do registo ou da sua atualização”. Ora, se PAN estipula o período de quatro anos, e a IL de três, como impedimento para o exercício da atividade após o desempenho de funções públicas, que sentido faz identificar profissionais que desempenharam cargos por um período muito superior ao da sua incompatibilidade?»

A APECOM remete um documento, que elaborou, que descreve a situação da regulamentação de interesses legítimo no contexto europeu, bem como o direito comparado elaborado pela DILP que já sinalizámos supra.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR E POSIÇÃO DOS DEPUTADOS E GRUPOS PARLAMENTARES

II. a) Opinião do relator

O signatário do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre os Projetos de Lei n.º 179/XVI/1.^a (PAN) e n.º 190/XVI/1.^a (IL), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

II. b) Posição dos Deputados e dos Grupos Parlamentares

Nada a registar.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. A DURP do PAN apresentou na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.^a – «*Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março*».
2. Esta iniciativa legislativa da DURP do PAN pretende estabelecer as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e outras entidades que, por qualquer forma, pretendam assegurar representação de grupos de interesses ou lobbies e proceder à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e Lobbies a funcionar junto da Entidade para a Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República, introduzindo, neste sentido, alterações ao Estatuto da Entidade para a Transparência (aprovada em anexo à Lei

Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro), à Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28782, de 15 de novembro) e ao Estatuto dos Deputados (Lei n.º 7/93, de 1 de março).

3. Por sua vez, a IL apresentou o Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.^a (IL) - «*Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos*».
4. Esta iniciativa legislativa da IL pretende não só estabelecer as regras aplicáveis às interações entre lobistas e entidades que, independentemente da sua natureza jurídica, exercem poderes públicos, no quadro da atividade de representação de grupos de interesses, como também criar um Sistema de Transparência dos Poderes Públicos, composto pelo Registo de Transparência e pelo Mecanismo de Pegada Legislativa.
5. Face ao exposto, e sem prejuízo das questões de ordem constitucional sinalizadas nos pareceres remetidos pelos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores, em relação à iniciativa do PAN, e na nota de admissibilidade dos serviços, em relação à iniciativa da IL, que deverão ser avaliadas em sede de especialidade, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que os Projetos de Lei n.º 179/XVI/1.^a (PAN) e n.º 190/XVI/1.^a (IL) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em Plenário.

PARTE IV – NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

IV. a) Nota técnica

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

IV. b) Outros anexos

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 10 de julho de 2024

O Deputado Relator



(*António Rodrigues*)

A Presidente da Comissão



(*Ofélia Ramos*)

[Projeto de Lei 179/XVI/1.^a \(PAN\)](#) - Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março

Data de admissão: 14-06-2024

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Luísa Colaço e Fernando Bento Ribeiro (DILP), Rosalina Espinheira (BIB) e Elodie Rocha e Liliane Silva (DAC)

Data: 01.07.2024

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa «uma estratégia que possa garantir um maior envolvimento dos cidadãos na vida pública; um combate eficaz dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências e garantir mecanismos que assegurem uma maior imparcialidade e um total compromisso com o interesse público no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos». Assim, para promover a recuperação da confiança dos cidadãos na política, na democracia e no sistema político, uma vez que, de acordo o Eurobarómetro *Standart* de 2019, Portugal é o país da União Europeia (UE) «onde existe uma maior percentagem de cidadãos (34%) a afirmar não ter qualquer interesse em política e em que apenas 68% afirmam estar totalmente satisfeitos com o funcionamento da democracia no país » e onde «só 42%, 37% e 20% dos portugueses afirmavam confiar respetivamente no Governo, na Assembleia da República e nos partidos políticos, respetivamente», a proponente afirma que uma das medidas necessárias para combater a corrupção e o tráfico de influências é a aprovação de uma lei que «discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de lobbying ou de representação de interesses no nosso país. Algo que asseguraria a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos – sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de grupos de interesses ou de lobbies».

A proponente destaca, ainda, as conclusões de um Flash Eurobarómetro de 2019, sobre a atitude das empresas relativamente à corrupção, que demonstrou que 65% dos empresários inquiridos consideravam que ter contatos na política era a única forma de ter sucesso nos negócios em Portugal, bem como um estudo da Transparência e Integridade – Associação Cívica «que alertou para os riscos de influência indevida, se o lobby se mantiver sem regulação no nosso país».

Nesta medida, através da iniciativa em análise «propõe-se regular a atividade de lobbying, por via do estabelecimento de um conjunto de regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação dos grupos de interesses ou lobbies.», contribuindo para (1) uma clarificação do que é lícito e ilícito; (2) uma atenuação dos riscos de influência indevida ou desproporcional de certos interesses; (3) um incentivo ao aumento dos níveis de participação na decisão pública (reduzindo, assim, o peso de

interesses mais poderosos); (4) um aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos e (5) para o aumento da confiança dos cidadãos na política e na democracia.

O projeto de lei visa a criação de um sistema de regulação do lobbie, de criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República baseado em seis aspetos estruturais diferenciadores, nomeadamente: (1) criação de um Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies assente numa lógica de registo único e centralizado, (2) inclusão no registo do lobbie de advogados e das sociedades de advogados sempre e quando representem grupos de interesse, (3) assegurar um sistema de registo obrigatório dos lobistas, (4) consagração de um mecanismo de pegada legislativa, (5) existência de um relatório anual de avaliação deste sistema de transparência e (6) clarificar a necessidade de registo por parte de antigos deputados que se dediquem profissionalmente às atividade de representação de grupos de interesse ou de lobbies.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

O projeto de lei em apreciação, é apresentado pela Deputada única representante do partido Pessoas Animais Natureza (PAN) ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Relativamente ao limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão», apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço implique um aumento de despesa, o mesmo parece encontrar-se acautelado, uma vez que a iniciativa remete a respetiva entrada em vigor para o dia «1 de janeiro de 2025», pese embora esta disposição possa, para este efeito, ser aperfeiçoada no sentido de indicar que entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente.

A matéria sobre a qual versa a presente iniciativa enquadra-se, por força do disposto na alínea c) do artigo 164.º da Constituição, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Assim, segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário e, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, em caso de aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica.

As leis orgânicas carecem «de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do Regimento estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Para efeitos do n.º 4 do artigo 278.º da Constituição, deve ainda ser tido em conta o disposto no respetivo n.º 5: «O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 12 de junho de 2024, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 14 de junho foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a) por

despacho do Presidente da Assembleia da República tendo sido anunciado na sessão plenária no mesmo dia.

Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

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, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima 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 formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário prevê que «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 indica no título e no articulado que altera a [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#), e a [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#), e respetivos números de ordem de alteração e elenco de alterações, que se encontram corretos, mas não indica que altera também a [Lei n.º 28/82, de 15 de novembro](#), a não ser na própria norma de alteração, pelo que a respetiva menção deve fazer parte do título e da norma do articulado na qual indica essas alterações.

A Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, sofreu até à data dez alterações, pelo que esta constituirá a sua décima primeira alteração. Considerando que por força da alteração a este diploma, a presente iniciativa assume, em caso de aprovação, a forma de lei orgânica, cumpre alertar para o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que se deve proceder à republicação integral dos diplomas legislativos, em

³ Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

anexo às referidas alterações, sempre que sejam introduzidas alterações a leis orgânicas, independentemente da sua natureza ou extensão.

O autor da presente iniciativa não faz republicar a Lei n.º 28/82, de 15 de novembro.

Já quanto à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, a iniciativa contém uma norma de republicação inserida no artigo 14.º, mas não anexa essa republicação. Caso o legislador assim o entenda, poderá aditar uma norma de republicação e o respetivo anexo até à votação final global

Tal como já foi referido, em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei orgânica, nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, e fazer referência expressa à sua natureza, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 3 do artigo 9.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 19.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia 1 de janeiro de 2025», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação», sem prejuízo do que já foi suscitado em relação ao cumprimento da «lei-travão».

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

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

De acordo com aquelas regras, quando se proceda à alteração ou aditamento de vários diplomas, a ordem dos artigos de alteração ou aditamento inicia-se pelo ato que os

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República

motiva, seguindo-se os restantes pela ordem hierárquica e, dentro desta, a ordem cronológica, dando precedência aos mais antigos.

Sugere-se assim, que em sede de especialidade ou redação final, nas normas de alteração da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, seja respeitada a sua ordem cronológica.

Tal como referido supra, a iniciativa contém uma norma de republicação da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, inserida no seu artigo 14.º. Todavia, de acordo com as regras de legística formal, a indicação da republicação deve constar de artigo autónomo a inserir nas disposições finais do ato. Sugere-se assim que a norma de republicação conste de um novo artigo 20.º. Em resultado da inserção das normas de republicação, propõe-se a renumeração do atual artigo 19.º para artigo 21.º.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição](#)⁵ prevê, no n.º 1 do [artigo 48.º](#) e do n.º 1 do [artigo 52.º](#), que «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» e «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».

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

⁵ Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 26/06/2024.

política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais».

Em Portugal, a definição da atividade de lóbi é feita apenas em termos académicos, uma vez que, apesar de várias tentativas ao longo das últimas três legislaturas, esta atividade não está regulada legalmente.

Segundo o estudo «[Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#)», o lóbi é definido como «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»⁶.

Em fevereiro de 2021, a autora deste estudo emitiu um [parecer](#), a propósito das iniciativas legislativas apresentadas na XIV Legislatura para regular o lóbi, onde analisa o conceito de *lobbying*, definindo-o como «todas as comunicações feitas, gerenciadas ou dirigidas a um alvo de *lobby* com o propósito de influenciar a tomada de decisão pública na variedade das suas formas. A definição de tomada de decisão pública também é fundamental e deve abranger, entre outros, a criação e alteração da legislação, o desenvolvimento e implementação de políticas e programas e a concessão de contratos ou subvenções públicas. Uma definição assente na atividade de influência em determinados processos de tomada de decisão torna-se, por um lado, abrangente o suficiente e não permitir que determinadas categorias de profissionais escapem à regulação, mas, por outro lado, permite que contactos de pessoas coletivas e cidadãos com decisores públicos com vista a informar ou denunciar não estejam dependentes do registo»⁷.

⁶ *Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal*, pág. 50. Este estudo, da autoria da associação cívica [Transparência e Integridade](#), representante em Portugal da organização global anticorrupção [Transparency International](#), foi apresentado em 2014.

⁷ *Parecer sobre os projetos de lei sobre a regulamentação da atividade de lobbying*, Transparência e Integridade, fevereiro de 2021, pág. 2.

Mais recentemente, Marco Lisi, coordenador do estudo [«Os grupos de interesse em Portugal»](#), publicado em junho de 2022, vem afirmar que «muitas vezes o termo “grupos de interesse” é identificado com a noção de lóbi»⁸, definindo este último como as «atividades de organizações, associações ou indivíduos que têm como objetivo influenciar direta ou indiretamente a formulação ou a implementação de uma política e a tomada de decisão do governo ou da administração pública»⁹. Por sua vez, os grupos de interesse público são «organizações que pretendem representar assuntos de interesse geral, tipicamente interesses mais amplos, difusos e não comerciais como a proteção ambiental, os direitos dos consumidores, os direitos humanos, entre outros»¹⁰. Importa também referir a definição que este autor faz de registo de transparência (*lobby register*): «base de dados pública com uma lista dos grupos de interesse que procuram estabelecer contatos com governantes ou representantes (eleitos ou nomeados). O registo oferece informações sobre os atores da sociedade que tencionam mobilizar-se na esfera institucional, assim como dados sobre as suas ações. O registo pode ser obrigatório ou facultativo, consoante o modelo adotado, e tem como objetivo aumentar a transparência e reduzir a corrupção»¹¹.

Questão fulcral é a da transparência. Na introdução do já referido estudo «Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal», aborda-se essa questão, afirmando que «Quando levado a cabo com transparência e integridade, o lóbi é um caminho legítimo que permite que os grupos de interesse sejam envolvidos em decisões que os podem afetar»¹².

Mais adiante, num capítulo dedicado à transparência e integridade na atividade de lóbi, refere-se mesmo que «A informação pública sobre práticas de lóbi é insuficiente. A maior parte das tentativas de lóbi é conduzida de forma opaca e até mesmo secreta. A inexistência de regulação em matéria de lóbi torna difícil o acesso a informação, tornando-a aliás impossível de obter no que se refere aos valores monetários despendidos na atividade. Além disso, não existe qualquer obrigação de transparência

⁸ Resumo da Fundação Francisco Manuel dos Santos de *Os grupos de interesse em Portugal*, Marco Lisi, junho 2022, pág. 17.

⁹ *Idem*, pág. 62.

¹⁰ *Ibidem*, pág. 62.

¹¹ *Idem*, pág. 64.

¹² *Op. cit.*, pág. 11.

por parte dos lobistas. A maioria da informação é veiculada pelos meios de comunicação ou pelo Parlamento, caso as reuniões ocorram no âmbito das comissões»^{13 14}.

Esta opacidade e falta de transparência da atividade de lóbi tem levado a que seja frequentemente associada ao tráfico de influências e à corrupção. E esta é uma área que tem sido objeto da atenção do legislador nos últimos anos.

Importa destacar, desde logo, a aprovação da Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003, pela [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#)¹⁵, e consequente ratificação pelo [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#).

Mais recentemente, na XIII Legislatura, na sequência do trabalho da [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#)¹⁶ (CERTEFP), constituída pela [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#), foram aprovados os seguintes diplomas:

- [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)¹⁷, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à [Lei n.º 28/82, de 15 de novembro](#)¹⁸, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional;

¹³ *Idem*, pág. 35.

¹⁴ Nos termos artigo 110.º do [Regimento da Assembleia da República](#), «1 – As reuniões plenárias e das comissões parlamentares são públicas e, por regra, transmitidas pelo Canal Parlamento, bem como disponibilizadas no portal da Assembleia da República na Internet. 2 - As comissões parlamentares podem, excecionalmente, reunir à porta fechada, quando o carácter reservado das matérias a tratar o justifique, mediante deliberação nesse sentido ou nos casos em que o Regimento ou o respetivo regulamento o preveja.»

¹⁵ Texto retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹⁶ Para além de ter como objeto primacial 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 (incluindo, entre outros, os titulares de órgãos de soberania, cargos políticos, dirigentes da Administração Pública, entidades administrativas independentes e gestores públicos)», a CERTEFP devia ainda avaliar a pertinência da revisão ou emissão de legislação complementar ao exercício de cargos e funções públicas, entre elas o «[r]egime da atividade e prevenção de conflitos de interesses das organizações privadas que pretendem participar na definição e execução de políticas públicas e legislação, atividade comumente designada por *lobbying*».

¹⁷ Cujos [trabalhos preparatórios](#) podem ser consultados na página de qualquer das iniciativas que lhe deram origem.

¹⁸ Texto consolidado.

- [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)¹⁹, 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](#)²⁰, que procedeu à décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados, aprovado pela [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#)²¹;
- [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)²², 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](#)²³, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

A presente iniciativa, para além de propor a regulação da atividade de lóbi, prevê a alteração de três diplomas que ou foram aprovados ou foram alterados em consequência do trabalho da CERTEFP: a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro; a Lei n.º 28/82, de 15 de novembro; e a Lei n.º 7/93, de 1 de março.

A [Entidade para a Transparência](#), criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, é um órgão independente que funciona junto do [Tribunal Constitucional](#) e tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos²⁴.

Esta Entidade é composta por três membros, um presidente e dois vogais, que são eleitos em lista pelo Tribunal Constitucional para um mandato de quatro anos, renovável uma vez por igual período.

Com a aprovação do regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos pela acima referida Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, foi criada a declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, que veio substituir a declaração de rendimentos e património e a

¹⁹ Texto consolidado. Os [trabalhos preparatórios](#) desta lei podem ser consultados na página de qualquer das iniciativas que lhe deram origem.

²⁰ Os [trabalhos preparatórios](#) desta lei podem ser consultados na página de qualquer das iniciativas que lhe deram origem.

²¹ Texto consolidado.

²² Cujos [trabalhos preparatórios](#) podem ser consultados na página da iniciativa que lhe deu origem.

²³ Os [trabalhos preparatórios](#) desta resolução podem ser consultados na página de qualquer das iniciativas que lhe deram origem.

²⁴ A Entidade para a Transparência foi criada à semelhança da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.

declaração de inexistência de incompatibilidade e impedimentos que estes titulares entregavam junto do Tribunal Constitucional – a quem competia a sua análise e fiscalização – bem como a declaração de registo de interesses que os Deputados à Assembleia da República e os membros do Governo entregavam na comissão permanente da Assembleia da República com competência em matéria de Estatuto dos Deputados (atualmente, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados), que as analisava e fiscalizava.

Para realizar a análise e fiscalização dessas declarações, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, prevê a criação de uma entidade legalmente competente. Criada em 2019, só no início da XVI Legislatura iniciou as suas funções, com a publicação da [Portaria n.º 213/2024, de 13 de fevereiro](#), que aprova o mapa de pessoal dos serviços e dos Gabinetes de Apoio do Tribunal Constitucional, da Entidade para a Transparência e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, e do [Aviso n.º 4847/2024/2, de 6 de março](#), relativo à entrada em funcionamento da plataforma eletrónica da Entidade para a Transparência.

Com a criação desta Entidade, o Tribunal Constitucional, que se rege pela Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, viu as suas competências alteradas, «perdendo» as atribuições de análise e fiscalização das declarações de património e rendimento dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, mas «ganhando» atribuições de entidade de recurso em relação às decisões da Entidade para a Transparência.

Finalmente, o Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, e objeto já de 16 alterações, regula as vicissitudes inerentes ao exercício do mandato destes titulares de cargo político e as condições necessárias para o seu exercício, para além de prever regras sobre imunidades, incompatibilidades e impedimentos, para além de enunciar as competências da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados.

Realçam-se as normas sobre antigos Deputados e Deputados honorários, previstas no seu Capítulo V, atribuindo-lhes um cartão de identificação próprio e direito de livre trânsito no edifício da Assembleia da República, para além de outros direitos e regalias que vierem a ser fixados por despacho do Presidente da Assembleia da República²⁵.

²⁵ Veja-se, a este propósito, o Despacho n.º 43/XIII — Atribuição de cartões aos Deputados Honorários e aos Antigos Deputados, 8 de fevereiro de 2017, publicado no [Diário da Assembleia da República, II Série-E, n.º 8, de 8 de fevereiro de 2017](#).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia celebraram um [Acordo Interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório](#)²⁶ para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da UE.

O acordo visou reforçar uma cultura comum de transparência e estabelecer padrões elevados no que diz respeito a uma representação de [interesses transparente e ética a nível da UE](#) através do estabelecimento de:

- a) um regime comum de cooperação entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia («as instituições signatárias») relativamente aos seus contactos com representantes de interesses²⁷;
- b) um [registo de transparência](#) («o registo»), no qual os representantes de interesses se devem inscrever como condição prévia necessária para a realização de certos tipos de atividades de representação;
- c) um [código de conduta](#) que os representantes de interesses devem observar e requisitos em matéria de informação que devem cumprir para serem elegíveis para inscrição; e
- d) um procedimento de acompanhamento da observância do código de conduta, incluindo a investigação de alegadas violações desse código e a tomada de medidas em caso de inobservância.

Este registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas, sendo que estas atividades incluem: a) contactos com Deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; b) difusão de cartas e documentos de discussão; c) organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais. Contudo, denota-se que certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não se encontram abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos

²⁶ Foi expressa uma [Declaração política](#) do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia por ocasião da adoção do Acordo Interinstitucional sobre um Registo de Transparência Obrigatório.

²⁷ Representante de interesses: Uma pessoa singular ou coletiva, ou grupo formal ou informal, associação ou rede, que exerça atividades de lobbying (descritas como «atividades abrangidas» no acordo).

não têm de o assinar bem como não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

Destaca-se que, neste âmbito, 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, comprometendo-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como Anexo III.

Relativamente ao Código de Conduta, este 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 UE sendo que estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da UE a terceiros.

Acresce que, 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, sendo o sistema 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 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.

Importa ainda 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, a) o modo como são tomadas as decisões na UE; b) quem participa no processo de tomada de decisão; c) as consultas públicas; d) quem são os beneficiários

do financiamento proveniente do orçamento da UE; e) quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

Em dezembro de 2023, a Comissão adotou um [pacote relativo à «Defesa da Democracia»](#), baseado no [Plano de Ação para a Democracia Europeia](#) e que tem como objetivo combater a ameaça de ingerência estrangeira de forma mais transparente, incentivando a participação cívica e a participação dos cidadãos nas democracias, na perspetiva das eleições de 2024. O pacote inclui:

- Uma [Proposta de Diretiva](#) do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece requisitos harmonizados no mercado interno relativos à transparência da representação de interesses em nome de países terceiros e que altera a [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#), que prevê os seguintes requisitos de transparência:
 - Inscrição no Registo de Transparência: as entidades que exercem atividades de representação de interesses em nome de um país terceiro terão de se registar num registo de transparência, sendo os Estados-Membros convidados a criar ou a adaptar os registos nacionais existentes para o efeito.
 - Acesso do público: os principais elementos dos dados sobre essas atividades de representação de interesses estarão disponíveis ao público, permitindo a transparência e a responsabilização democrática.
 - Conservação de arquivos: as entidades que exercem atividades de representação de interesses em nome de um país terceiro serão obrigadas a conservar registos das informações ou de materiais essenciais relacionados com a atividade de representação de interesses durante um período de quatro anos após o termo dessa atividade.

A proposta inclui ainda regras e salvaguardas destinadas a evitar que os requisitos de registo sejam utilizados de forma abusiva para limitar os direitos fundamentais, como as liberdades de expressão ou de associação, ou para restringir indevidamente o espaço cívico, designadamente as autoridades de controlo independentes terão poderes para solicitar registos limitados apenas em casos devidamente justificados e de forma proporcionada, devendo assegurar que esses registos não tenham consequências

adversas e a possibilidade de derrogar a publicidade das informações em casos devidamente justificados.

- Uma [Comunicação sobre a Defesa da Democracia](#), que analisa o trabalho realizado no âmbito do Plano de Ação para a Democracia Europeia
- a [Recomendação \(UE\) 2023/2829](#) da Comissão, de 12 de dezembro de 2023, sobre processos eleitorais inclusivos e resilientes na União e o reforço da natureza europeia e da eficácia do processo das eleições para o Parlamento Europeu.
- uma [recomendação sobre a promoção do envolvimento e da participação efetiva dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos de elaboração de políticas públicas](#).

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Cumpram-se mencionar o questionário ^o [5738](#), informação da rede ECPRD/CERDP (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*), dirigido a 58 países, para saber como definem o lóbi e se tem regulação legal, se existe algum registo de entidades que exerçam essa atividade e, em caso afirmativo, se esse registo tem natureza voluntária ou obrigatória, quem o gere, que tipo de entidades e de informação nele estão incluídas e se é acessível ao público, quais são as condições de acesso à atividade e se estão previstos direitos e deveres dos lobistas. Questionou-se ainda se há algum tipo de autorregulação da atividade, nomeadamente códigos de conduta e outros, se existe uma obrigação de registo e divulgação dos contactos com lobistas por parte das entidades públicas e se a lei prevê algum regime sancionatório.

Foram obtidas 42 respostas, de um total de 36 países e do Parlamento Europeu. As respostas recebidas permitem verificar uma grande variedade de soluções, desde logo quanto à existência ou não de regulação legal desta atividade – verificando-se casos em que essa não existência decorre de uma opção assumida nesse sentido –, mas também quanto aos contornos da mesma, nas suas diferentes dimensões. Ficou também evidente a forma como o lóbi é encarado nos diversos ordenamentos, desde os que o consideram algo positivo e desejável, como forma de auscultação da sociedade

civil e participação desta no processo decisório, até aos que o veem como algo negativo, muitas vezes associado a fenómenos de corrupção, e que deve ser combatido.

Na sequência deste pedido, a DILP elaborou um dossiê de informação - [Regulação da representação de interesses \(lóbi\): Enquadramento Internacional](#) - que pode ser consultado.

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Alemanha, Bélgica e França.

ALEMANHA

Na Alemanha, esta matéria encontra-se regulada na [Lei que cria o registo de lóbis para representação de interesses junto do Bundestag²⁸ e do Governo Federal²⁹](#), de 16 de abril de 2021, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2022 e foi alterada a 15 de janeiro de 2024 (com efeitos a partir de 1 de março do mesmo ano). Esta alteração visou aumentar ainda mais a transparência no domínio da representação de interesses e reforçar a confiança do público na integridade dos processos e instituições democráticos na Alemanha, designadamente alargando o já amplo âmbito do registo. Os representantes de interesses têm até 30 de junho de 2024 para adaptar as suas inscrições no registo de lóbis aos novos requisitos legais.

Em conformidade com o § 4 (1) da referida lei, o registo de representantes de interesses é criado e mantido eletronicamente pelo *Bundestag*, sendo gerido por uma unidade orgânica da administração desta câmara do Parlamento [Divisão ZR 4 («lobbyregister»)]. O registo é público, podendo ser consultado no sítio da *internet* do *Bundestag* na [página](#) dedicada ao mesmo.

Para além do registo dos lobistas no ativo, é publicada uma lista de anteriores representantes de interesses, na qual ficam inscritos, durante 18 meses, os que indiquem ao *Bundestag* já não desenvolver essa atividade.

A representação de interesses é definida no § 1 (3) daquela lei como «qualquer contacto com o objetivo de influenciar direta ou indiretamente a vontade ou o processo decisório dos órgãos, entidades, membros, fações ou grupos parlamentares do *Bundestag* ou

²⁸ Câmara baixa do Parlamento alemão.

²⁹ Texto consolidado na língua original, estando também disponível uma versão em [língua inglesa](#).

para efeitos de influência direta ou indireta na vontade ou no processo de tomada de decisão do Governo Federal».

Existe uma obrigação de registo para os representantes de interesses se uma das condições previstas no § 2 (1) 1. a 5. da Lei do Registo de Lóbis for preenchida e não for aplicável qualquer exceção nos termos do § 2 (2) ou (3). Além disso, também é possível a inscrição voluntária.

Assim, existe obrigação de registo quando:

1. A representação de interesses é realizada regularmente;
2. A representação de interesses é permanente;
3. A representação de interesses é efetuada por conta de terceiros;
4. Tenham sido estabelecidos mais de 30 contactos diferentes nos últimos três meses no âmbito da representação de interesses; ou
5. Seja concedida uma contrapartida pela representação de interesses.

De acordo com o § 1 (4) da mesma lei, os representantes de interesses são «todas as pessoas singulares ou coletivas, associações ou outras organizações, incluindo sob a forma de redes, plataformas ou outras formas de atividades coletivas, que realizem por si próprias ou solicitem a outrem a representação de interesses».

As informações a fornecer no registo são detalhadas no § 3 da [Lei do Registo de Lóbis](#). O conteúdo do registo varia consoante se trate de uma pessoa singular ou coletiva, de uma associação ou de outra organização. No caso de registo voluntário devem ser prestadas as mesmas informações. As partes interessadas devem fornecer uma vasta gama de informações, com o fim de garantir a transparência estrutural da atividade³⁰, designadamente:

- Nome ou designação;
- Endereço;
- Forma jurídica;

³⁰ Estão disponíveis [informações pormenorizadas sobre a antiga e a nova situação jurídica em inglês](#).

- No caso das organizações, os nomes de todas as pessoas autorizadas a representar interesses;
- Nomes das pessoas mandatadas para representar interesses de forma não apenas ocasional;
- Dados de contacto eletrónico, incluindo, se for caso disso, o endereço e os dados de contacto da sucursal na sede do *Bundestag* e do Governo Federal;
- Filiações relacionadas com a representação de interesses;
- No caso de organizações por adesão, o número de membros;
- Para todas as pessoas singulares inscritas no registo (também no âmbito de relações contratuais), deve indicar-se se têm ou tiveram, nos últimos cinco anos, um mandato ou uma função no *Bundestag*, no Governo Federal ou na administração federal («efeito de porta giratória»); as funções ou mandatos que devem ser tidos em conta neste âmbito encontram-se referidas no § 3 (1) 3. da Lei do Registo de Lóbis;
- Descrição das atividades e identificação dos domínios de interesse e objetivos;
- A forma como a representação de interesses é exercida (ou seja, deve ficar claro se a representação de interesses é mandatada, exercida em nome do público ou se se aplicam várias variantes);
- Designação dos projetos regulamentares em curso, planeados ou previstos a nível federal ou a nível da UE em relação aos quais a representação de interesses é dirigida;
- Síntese de opiniões e pareceres sobre as regras em causa;
- Número de trabalhadores no domínio da representação de interesses, expresso em equivalentes a tempo inteiro, excluindo os trabalhadores que exercem menos de 10 % da sua atividade neste âmbito;
- Início e fim dos exercícios em curso, último e penúltimo;
- Informações financeiras relativas ao último exercício encerrado, designadamente:
 - Despesas financeiras anuais no domínio da representação de interesses;

- Principais fontes de financiamento;
- Subsídios e apoios do setor público alemão, da UE, dos seus Estados-Membros ou de países terceiros para fins empresariais e organizacionais primários, no valor de 10 000 euros, desde que o valor total de 10 000 euros seja excedido em relação a um dador no mesmo exercício financeiro;
- Ofertas e outros donativos vitalícios de terceiros, no valor de 10 000 euros, bem como indicação dos dadores relativamente aos quais, individualmente ou no total dos donativos individuais, se excedam os 10 000 euros e, simultaneamente, 10 % do montante total;
- Quotizações dos membros;
- Relatórios/contas anuais;
- Se for caso disso, informações específicas sobre a conversão de participações exercidas no contrato [ver § 3 (2) da [Lei do Registo de Lóbis](#)], incluindo a indicação do cliente e dos subcontratantes eventualmente empregados.

As informações constantes do registo são públicas, podendo ser livremente consultadas no [sítio](#) da *internet* já indicado. Os dados fornecidos são legíveis por máquina e podem ser descarregados no formato JSON. No entanto, na sequência da adaptação à recente alteração legislativa (com efeitos a 1 de março de 2024), a função JSON não está disponível por razões técnicas.

Outras obrigações são estabelecidas no § 5 da Lei do Registo de Lóbis, cujo ponto (1) determina que a representação de interesses só pode ter lugar com base na abertura, transparência, honestidade e integridade.

Nos termos do § 5 (4) da Lei do Registo de Lóbis, a representação de interesses deve ser transparente em todos os contactos com órgãos, entidades, membros, fações ou grupos parlamentares do *Bundestag* ou com o Governo Federal. Os representantes de interesses devem:

1. Divulgar a sua identidade e o interesse que defendem, bem como, se for caso disso, a identidade e o interesse do seu cliente e, no caso de uma subcontratação, a identidade e o interesse do contratante principal;

2. Fornecer informações precisas sobre si mesmos e o seu mandato na representação de interesses.

Além disso, os representantes de interesses registados devem assinalar o seu registo no primeiro contacto com os órgãos, entidades, membros, fações ou grupos parlamentares do *Bundestag* ou com os membros do Governo Federal, bem como indicar os códigos de conduta com base nos quais é realizada a representação de interesses [§ 5 (5) da Lei do Registo de Lóbis].

Ao efetuarem o registo, os representantes de interesses aceitam o [Código de Conduta dos Representantes de Interesses](#)³¹, que os obriga a respeitar os princípios da abertura, transparência, honestidade e integridade e que contém regras sobre contactos com membros do *Bundestag* e do Governo Federal. A elaboração do Código teve a participação da sociedade civil. Sem aceitar o Código de Conduta, a inscrição no registo de lóbis não pode ser feita. As violações do disposto no Código de Conduta podem ser sancionadas de acordo com § 5 (8) da [Lei do Registo de Lóbis](#) (ver também § 8). Por outro lado, os representantes de interesses podem colocar os seus próprios códigos de conduta no registo³².

As entidades públicas não estão obrigadas a registar e divulgar contactos com representantes de interesses. Considera-se que o registo de lóbis proporciona uma transparência estrutural e substancial no que diz respeito à representação de interesses e que a divulgação de contactos individuais dos membros do *Bundestag* é incompatível com a proteção do exercício livre do mandato [[artigo 38](#)³³ (1), segunda parte, da Constituição Federal].

Quem represente interesses sujeitos a registo sem se inscrever no registo de lóbis, bem como quem não indique, altere ou atualize as inscrições de forma correta, completa ou atempada comete uma contraordenação nos termos do § 7 da Lei do Registo de Lóbis punível com multa até 50 000 euros. Com a mesma multa é punido quem não efetue de forma correta, completa ou atempada, a confirmação anual da validade das informações constantes do registo. A negligência também é punível.

³¹ Também disponível em [língua inglesa](#).

³² Veja-se, por exemplo, o [Código de Conduta](#) da associação de lobistas de'ge'pol (na língua original).

³³ Também disponível em [língua inglesa](#).

Se a inscrição no Registo de Lóbis não for atualizada a tempo e, neste contexto, não houver revisão de toda a inscrição no registo e confirmação da sua exatidão, o registo é marcado como «não atualizado» 30 dias após a notificação, em conformidade com o § 4 (5), segunda parte, da Lei do Registo de Lóbis. Esta referência tem as seguintes consequências:

- A designação «representante de interesses registado» não pode ser utilizada publicamente [§ 5 (10)];
- Não pode haver participação nas audições públicas das comissões do *Bundestag* [§ 6 (2)];
- Não pode haver consulta no processo de elaboração de legislação, nos termos do artigo 47 do [Regimento Conjunto dos Ministérios Federais](#) [§ 6 (3)];
- O acesso ao *Bundestag* pode ser recusado com esse fundamento [§ 6 (1)].

O registo de lóbis também permite ao público saber se um representante de interesses infringiu de forma significativa o Código de Conduta, já que, após o devido processo, as infrações ficam lá mencionadas [§ 5 (8)].

BÉLGICA

Na Bélgica, o lóbi não é regulado por lei. No entanto, o [Regimento da Câmara dos Representantes](#)³⁴ (câmara baixa do Parlamento belga) contém regras sobre lobismo no seu artigo 163^{ter}.

O n.º 3 daquela norma define lóbi como «atividades que não as referidas no n.º 4 que sejam realizadas com o objetivo de influenciar direta ou indiretamente a elaboração ou a execução de políticas ou os processos de tomada de decisão da Câmara».

Nos termos do referido n.º 4, não são consideradas lobismo:

«[...] Atividades relativas à prestação de aconselhamento jurídico e outro tipo de aconselhamento profissional, na medida em que:

³⁴ Documento consolidado no portal lchambre.be/ Consultado em 27/06/2024.

- Consistam em atividades de aconselhamento e contactos com entidades públicas, a fim de melhor informar os clientes sobre uma situação jurídica geral ou sobre a sua situação jurídica específica, ou para os aconselhar se uma determinada medida jurídica ou administrativa é adequada ou admissível no quadro jurídico e regulamentar existente;
- Consistam em aconselhamento prestado aos clientes para os ajudar a garantir que as suas atividades cumprem a legislação aplicável;
- Consistam em análises e estudos preparados para os clientes sobre o potencial impacto de eventuais alterações de carácter legislativo ou regulamentar no que diz respeito à sua posição jurídica ou domínio de atividade;
- Consistam na representação no âmbito de um processo de conciliação ou de mediação destinado a evitar que um litígio seja submetido a um órgão judicial ou administrativo; ou
- Digam respeito ao exercício do direito fundamental de um cliente a um processo equitativo, incluindo o direito de defesa em processos administrativos, tais como atividades aí realizadas por advogados ou por quaisquer outros profissionais relevantes».

Além disso, por força do mesmo dispositivo as seguintes atividades também não são consideradas lobismo:

- Qualquer atividade diretamente relacionada com um processo ou procedimento jurídico ou administrativo específico em que uma sociedade e os seus consultores estejam envolvidos na qualidade de parte e que não procure, enquanto tal, alterar o quadro jurídico em vigor;
- Atividades dos parceiros sociais enquanto participantes no diálogo social, tais como sindicatos e associações patronais, quando as suas atividades estejam relacionadas com o desempenho das funções que lhes são atribuídas por lei; esta regra aplica-se *mutatis mutandis* a qualquer entidade especificamente designada por lei para desempenhar um papel institucional;
- Atividades em resposta a solicitações diretas da Câmara ou de um membro da mesma, tais como pedidos *ad hoc* ou regulares de informações factuais, dados ou conhecimentos especializados.

Por força do artigo 163^{ter}, n.º 1, do [Regimento](#), a Câmara dos Representantes mantém um registo de lóbis, que é público, estando disponível no [respetivo sítio](#) da *internet*. Este registo é gerido pelos Serviços do Parlamento.

O registo de lóbis é obrigatório e destina-se a pessoas individuais e coletivas. Tal como determinado nos n.ºs 1 e 2 do mesmo preceito, as pessoas que supostamente representem determinado tipo de organizações, abaixo indicadas, bem como os trabalhadores independentes que exercem uma atividade de lóbi, devem inscrever-se no registo de lóbis. Essas organizações são:

- Consultoras especializadas, sociedades de advogados e consultores independentes;
- «Lobistas internos», sindicatos e associações profissionais;
- Organizações não governamentais;
- Grupos de reflexão e instituições académicas e de investigação;
- Organizações representativas de igrejas e comunidades religiosas;
- Organizações representativas das autoridades locais, regionais e municipais e de outras entidades públicas ou mistas.

Para além disso, devem também inscrever-se no registo de lóbis os trabalhadores independentes, independentemente do seu estatuto jurídico, que exerçam atividades consideradas lobismo, quer estejam em curso quer em preparação.

Nos termos do n.º 5 do referido artigo 163^{ter}, além dos dados de identificação pessoal do lobista, o registo de lóbis da Câmara dos Representantes inclui as seguintes informações quando o lobista é uma empresa, uma instituição ou uma organização:

- Nome;
- Forma jurídica;
- Endereço da sede social;
- Número de telefone;
- Endereço eletrónico;
- Número de registo da sociedade;

- Objeto social;
- Nomes dos clientes representados pela empresa, instituição ou organização.

Para além da inscrição no registo de lóbis e do cumprimento das obrigações listadas abaixo, o Regimento não prevê quaisquer condições específicas para o acesso a atividades consideradas lobismo.

Nos termos do n.º 6 do mesmo artigo *163ter*, as obrigações a que ficam sujeitos os lobistas são:

- Aceitar que as informações que fornecem para inclusão no registo de lóbis sejam públicas;
- Agir em conformidade com o [Código de Conduta](#) anexo ao Regimento da Câmara dos Representantes;
- Garantir que as informações fornecidas para inclusão no registo estão corretas e anuir a cooperar com os pedidos administrativos de informações complementares e de atualização.

Não está prevista qualquer obrigação de as entidades públicas registarem e divulgarem contactos com representantes de grupos de interesses. No entanto, presentemente estão pendentes iniciativas de Deputados que preveem essa obrigação³⁵.

Nem a lei nem o Regimento preveem um regime de sanções.

FRANÇA

A regulação da atividade de lóbi, em França, foi aprovada pela [Loi n.º 2016-1691](#) ³⁶ du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, mais concretamente no título II (articles 25 a 33)³⁷, onde se reconhecem as atividades de representação de interesses (ou de lóbi) e dos

³⁵ A saber: [esta proposta](#) de alteração do Regimento e [esta proposta](#) de criação de um registo de transparência.

³⁶ Diplomas consolidados disponíveis no portal oficial www.legifrance.gouv.fr Consultado em 27/06/2024

³⁷ A redação do [article 25](#) foi, entretanto, alterada pelo [article 26](#) da [Loi n.º 2020-734](#) du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

profissionais que as exercem, e a qual alterou, entre outras, a [Loi n.º 2013-907 du 11 octobre relative à la transparence de la vie publique](#).

De acordo com o [article 18-2 da Loi n.º 2013-907 du 11 octobre](#)., são representantes de interesses as pessoas coletivas de direito privado, os estabelecimentos públicos ou os agrupamentos públicos que exerçam uma atividade industrial ou comercial, os organismos mencionados no [Capítulo I](#) do Título I do Livro VII do *Code de Commerce*, no [Título II](#) do *Code de l'Artisanat* no [Título I](#) do Livro V do *Code Rural et de la Pêche Maritime*, cuja atividade principal ou regular consista em influenciar a tomada de decisões públicas, nomeadamente o conteúdo de uma lei ou de um ato regulamentar, através da comunicação com:

- 1º Um membro do Governo, ou um membro de um gabinete ministerial;
- 2º Um Deputado, um Senador, um assessor do Presidente da Assembleia Nacional ou do Presidente do Senado, um grupo parlamentar, bem como os funcionários de qualquer uma das Câmaras;
- 3º Um assessor do Presidente da República;
- 4º O diretor-geral, o secretário-geral, ou o seu substituto, ou um membro de uma ordem ou de uma comissão investida de poder de sanção de uma autoridade administrativa independente ou de uma autoridade pública independente mencionada no 6º do I do [article 11 da Loi n.º 2013-907 du 11 octobre 2013](#);
- 5º Uma pessoa que ocupe um cargo ou uma função mencionada no 7º do mesmo artigo;
- 6º O titular de um dos cargos ou funções referidos no 2º, 3º ou 8º, também do mesmo artigo, com um limiar de aplicação superior a 100.000 habitantes para os municípios e os estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal com estatuto fiscal próprio;
- 7º Um funcionário público que ocupe um lugar mencionado no decreto do *Conseil d'Etat* previsto no I do [article 25º quinquies³⁸](#) da [Loi n.º 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#). *Loi dite loi Le Pors*.

³⁸ Este artigo encontra-se revogado pelo [art. 3 da Ordonnance n.º 2021-1574 du 24 novembre 2021](#).

São igualmente representantes de interesses as pessoas singulares que exerçam uma atividade profissional a título individual que preencha as condições previstas na lei e não trabalhem para quaisquer das entidades acima mencionadas.

Não são representantes de interesses:

- a) Os representantes eleitos, no exercício do seu mandato;
- b) Os partidos e agrupamentos políticos, no âmbito da sua missão prevista no [article 4](#) da [Constitution du 4 octobre 1958](#);
- c) As organizações sindicais representativas dos funcionários públicos e, no âmbito das negociações previstas no [article L.1](#) do *Code du Travail*, as organizações sindicais representativas dos trabalhadores e as organizações profissionais de empregadores;
- d) As associações religiosas;
- e) As associações que representam os eleitos no exercício das funções previstas nos seus estatutos.

Cabe à [Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique](#) (HATVP)³⁹ a gestão do registo dos lobistas, o qual é obrigatório.

Neste registo, são incluídas tanto pessoas singulares como pessoas coletivas, tais como empresas, públicas ou privadas, gabinetes de advogados, empresas de consultoria, sindicatos, associações ou fundações.

Segundo o [article 18-3](#) da [Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013](#), todos os representantes de interesses devem fornecer à *Haute Autorité* as seguintes informações:

- 1° No caso de uma pessoa singular, a sua identidade, e, no caso de uma pessoa coletiva, a dos seus dirigentes e das pessoas singulares responsáveis pelas atividades de representação de interesses no seio da organização;
- 2° O âmbito das suas atividades de representação de interesses;

³⁹ Informação disponível no portal da HATVP. Consultado em 27/06/2024.

3º As ações no domínio da representação de interesses realizadas com as pessoas mencionadas nos pontos 1º a 7º do [article 18-2](#), especificando o montante das despesas relativas a essas ações durante o ano anterior;

4º O número de pessoas que emprega no exercício das suas funções de representação de interesses e, se for caso disso, o seu volume de negócios no ano anterior;

5º As organizações ou associações profissionais ou sindicais relacionadas com os interesses representados a que pertence.

Qualquer pessoa que exerça, por conta de terceiros, uma atividade de representação de interesses, na aceção do mesmo *article 18-2*, deverá igualmente informar a *Haute Autorité* da identidade desses terceiros.

A frequência e as modalidades das comunicações previstas no *article 18-3* e as condições de publicação das informações correspondentes, bem como as modalidades de apresentação das atividades do representante de interesses vêm previstas no [Décret n° 2017-867](#) du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

Para se ter acesso à atividade de lobista tem de se submeter à aprovação da *Haute Autorité* e de constar no seu diretório. Este diretório é [público](#), disponível em formato aberto que pode ser livremente utilizado e explorado por qualquer sistema de tratamento automatizado, nas condições previstas no [Título II](#) do Livro III do *Code des relations entre le public et l'administration* ([article 18-1](#) da [Loi n° 2013-907](#) du 11 octobre 2013).

As entidades públicas não estão obrigadas nem ao registo nem à divulgação dos contactos com lobistas.

Nos termos do disposto do [article 18-5](#) da mesma lei, os representantes de interesses exercem a sua atividade com probidade e integridade e estão obrigados a:

1º Declarar a sua identidade, a organização para a qual trabalham e os interesses ou entidades que representam nas suas relações com as pessoas mencionadas nos pontos 1º e 3º a 7º do [article 18-2](#);

2º Abster-se de oferecer ou dar a essas pessoas presentes, donativos ou benefícios de valor significativo;

2º bis Abster-se de pagar qualquer remuneração aos colaboradores do Presidente da República, dos membros do gabinete ministerial e dos colaboradores de um Deputado, Senador ou grupo parlamentar;

3º Abster-se de incitar estas pessoas a infringir as regras deontológicas que lhes sejam aplicáveis;

4º Abster-se de abordar estas pessoas com o objetivo de obter informações ou decisões por meios fraudulentos;

5º Abster-se de obter ou tentar obter informações ou decisões, comunicando-lhes deliberadamente informações falsas ou recorrendo a manobras destinadas a enganá-las;

6º Abster-se de organizar colóquios, eventos ou reuniões em que a intervenção das pessoas mencionadas nos pontos 1º e 3º a 7º do *article 18-2* esteja associada ao pagamento de uma remuneração, qualquer que seja a sua forma;

7º Abster-se de utilizar, para fins comerciais ou publicitários, as informações obtidas das pessoas mencionadas nos pontos 1º e 3º a 7º do *article 18-2*;

8º Abster-se de vender a terceiros cópias de documentos provenientes do Governo ou de uma autoridade administrativa ou pública independente, ou de utilizar o papel timbrado e os logótipos dessas autoridades públicas e organismos administrativos;

9º Esforçar-se por cumprir todas as regras estabelecidas nos pontos 1º a 8º acima elencados nas suas relações com a equipa direta das pessoas que exercem as funções mencionadas nos pontos 1º e 3º a 7º do *article 18-2*.

Estas disposições podem ser especificadas num código de deontologia dos representantes de interesses definido por decreto do *Conseil d'Etat*, emitido após parecer público da *Haute Autorité*. No entanto, a *Haute Autorité* não controla o cumprimento destas obrigações pelos representantes de interesses nas suas relações com os funcionários parlamentares, exceto no que diz respeito à proibição de pagar

remunerações, expressamente mencionada no [article 18-5, 2º bis](#), da [Loi n° 2013-907 du 11 octobre](#).⁴⁰

Em França, existe, desde 1991, a [Charte de l' Association Française des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques](#) (Associação francesa dos consultores em lóbi e assuntos públicos) que constitui o código deontológico da profissão.

Se a *Haute Autorité* verificar, por sua própria iniciativa ou na sequência de uma informação, que as regras de conduta profissional foram violadas, envia ao representante de interesses em causa uma notificação para que corrija a sua conduta, que poderá tornar pública após lhe ter dado a oportunidade de apresentar os seus argumentos. Após a notificação, e durante um período de três anos, o incumprimento das regras de conduta profissional é punível com pena de prisão até um ano e uma coima de 15 000 €.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Na XVI Legislatura, foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa relacionada com a atividade de representação de interesses («lobbying»):

- [Projeto de Lei 190/XVI/1.ª \(PAN\)](#) - Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos – **aguarda apreciação na generalidade**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, não foram encontradas petições sobre esta matéria ou sobre matéria idêntica, apresentadas na presente legislatura.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na XIII Legislatura, foram apresentadas as iniciativas abaixo identificadas:

⁴⁰ Ambas as Câmaras aprovaram códigos de conduta aplicáveis aos representantes de interesses que atuem junto delas, os quais pode ser consultados aqui: do [Senado](#) e da [Assembleia Nacional](#).

- [Projeto de Lei n.º 225/XIII/1.ª](#) (CDS-PP) - Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING")
- [Projeto de Lei n.º 734/XIII/3.ª](#) (PS)- Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses
- [Projeto de Lei n.º 735/XIII/3.ª](#) (PS) - Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses
- [Projeto de Lei n.º 1053/XIII/4.ª](#) (PSD) - Regulamentação do Lobbying.

Destaque-se que as iniciativas enumeradas deram origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII/4](#) - 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.

Na XIV Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª \(CDS-PP\)](#) – Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING") - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- [Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.ª \(PSD\)](#) - Regulamentação do lobbying - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- [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) - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- [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 - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**

Na XV Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª(PAN)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

- [Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª \(CH\)](#) - Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República – **iniciativa rejeitada com os votos contra do PS,PCP e BE, abstenção do PSD, PAN e L e votos a favor do CH e IL.**
- [Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª \(PAN\)](#) - Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março - **iniciativa caducada a 25-03-2024.**
- [Projeto de Lei n.º 994/XV/2.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 junto da Assembleia da República **iniciativa caducada a 25-03-2024.**
- [Projeto de Lei n.º 995/XV/2.ª \(PSD\)](#) - 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 junto da Assembleia da República – **iniciativa caducada a 25-03-2024.**
- [Projeto de Lei n.º 996/XV/2.ª \(IL\)](#) - Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos **iniciativa caducada a 25-03-2024.**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, não foram encontradas petições sobre esta matéria ou sobre matéria idêntica, apresentadas nas anteriores legislaturas.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas Obrigatórias**

Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.ª(PAN)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

A 12 e a 28 de junho de 2024 foram promovidas as audições dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, e da da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, respetivamente, cujos contributos serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).

▪ **Consultas facultativas**

A 15 de maio de 2024, foram promovidas consultas ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, à Entidade para a Transparência e à Associação Cívica Transparência e Integridade, que serão disponibilizadas na [página da iniciativa](#).

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

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.

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.»

OS GRUPOS de interesse no sistema político português. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022. 206, [2] p. Cota: 04.31 – 249/2022

Resumo: «Os grupos de interesse - entendidos aqui como organizações que procuram influenciar as decisões políticas defendendo os interesses dos seus membros - são actores fundamentais das democracias representativas. Este estudo demonstra que o envolvimento dos grupos de interesse no sistema político português acontece em diferentes arenas, nomeadamente na sociedade civil, na opinião pública, nos media e na esfera institucional. A acção das organizações de interesse não é uma anomalia ou uma disfunção do sistema político, antes faz parte do normal funcionamento das democracias representativas. No entanto, a opinião dos cidadãos em relação a estes grupos é muitas vezes ambivalente ou contraditória, faltando em Portugal conhecimento sobre as suas funções, estratégias e actividades. Esta investigação apresenta um quadro geral e sistemático do papel dos grupos de interesse no sistema político português, apontando os desafios que a sua acção pode colocar ao sistema político, sobretudo se não houver transparência e instrumentos de controlo, mas também os seus potenciais benefícios para o sistema democrático, em particular como estímulo à participação e à melhoria dos processos de tomada de decisão.»

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.

LYON, Thomas P. – **Corporate political responsibility**. Cambridge : Cambridge University Press, 2023. 392 p. ISBN 978-1-009-42084-6. Cota: 44 – 124/2024

Resumo: «À porta fechada», muitas grandes empresas usam discretamente a sua influência política para condicionar as políticas públicas em questões sociais e ambientais – «geralmente numa direção negativa», segundo o autor.

Com este livro o autor pretende criar uma nova norma para o comportamento político responsável das empresas e grupos de interesses. Nele estão reunidos os contributos dos principais académicos da responsabilidade política corporativa com as principais organizações que têm trabalhado para apoiar as empresas na adoção de práticas políticas mais responsáveis. «São apresentadas novas evidências sobre o que motiva as empresas a tornarem-se mais responsáveis e como os mercados vêem os gastos corporativos com “dinheiro obscuro”.» Os autores também explicam como os ativistas têm pressionado as empresas a desempenharem um papel mais responsável na política.

Com um foco particular nas mudanças climáticas e no importante papel do lobby corporativo no apoio ou bloqueio da política climática, esta obra abre o caminho para

investigadores, ativistas e cidadãos que buscam um futuro no qual a influência política corporativa seja transparente, responsável e responsável.

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 lobbying 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 [...], perante a diversidade de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lobbying 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 lobbying 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.»

OECD – **Lobbying in the 21st century** [Em linha] : **transparency, integrity and**

access. Paris : OECD Publishing, 2021. [Consult. 24 jun. 2024]. Disponível em

WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134623&img=21685&save=true>>.

Resumo: O lobby, como forma de influenciar e informar os governos, faz parte da democracia há pelo menos dois séculos e continua sendo uma ferramenta legítima para

influenciar as políticas públicas. No entanto, o abuso de práticas de lobbying - como o monopólio da influência por grupos de interesses especiais, a influência indevida através de provas ocultas ou enganosas ou a manipulação da opinião pública - pode resultar em políticas e resultados abaixo do ideal. Uma análise de 300 estudos académicos demonstrou que tais abusos conduziram, por exemplo, a resultados negativos na saúde, à inação das políticas climáticas, à regulamentação excessiva para proteger os operadores estabelecidos, ou a uma regulamentação insuficiente para corrigir falhas ou distorções do mercado. Além disso, o abuso de práticas de lobbying mina a confiança dos cidadãos nos processos democráticos.

Este relatório faz um balanço do progresso que os países fizeram na implementação dos Princípios da OCDE para Transparência e Integridade no Lobby.

SOLAIMAN, Barry – Lobbying in the UK : towards robust regulation. **Parliamentary affairs** [Em linha]. Oxford : Oxford University Press. ISSN 0031-2290. Vol. 76, nº 2, (abr. 2023), p. 270-297. [Consult. 24 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=143499&img=31631>>.

Resumo: Neste artigo o autor argumenta que o regime de transparência que regula as atividades dos lobistas no Reino Unido e nas administrações descentralizadas não aborda os problemas centrais do lobby político e deve ser substituído. Isso é particularmente importante após o Brexit porque o cenário regulatório mudará significativamente nos próximos anos.

O Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 estabelece um sistema de regulação baseado no registo de lobistas que pretendem comunicar com o governo em Westminster. A Lei da Escócia (Lobbying) de 2016 estabelece um sistema semelhante, e há apelos crescentes para um registo de lobbying no País de Gales.

Os estudos das leis existentes revelam que há várias falhas nesses sistemas baseados em registos, resultando em níveis inadequados de transparência. Para remediar o déficit e alcançar a transparência, este artigo defende duas mudanças. Em primeiro lugar, um registo mais sólido para os representantes de grupos de interesses profissionais,

baseado numa maior transparência harmonizada para Westminster e para as administrações descentralizadas. Em segundo lugar, a criação de um sítio Web público centralizado que funcione como fórum oficial de advocacia associado a propostas legislativas específicas.

TERRINHA, Luís Heleno – The 2019 lobbying draft legislation in Portugal : critical analysis. **E-Pública** [Em linha]. Lisboa : Universidade de Lisboa. ISSN 2183-184X. Vol. 10, n.º 3 (dez. 2023), p. 139-163. [Consult. 24 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=145022&img=32810>>.

Resumo: «Este artigo analisa criticamente a proposta legislativa de regulação do lobbying que esteve em discussão no parlamento português em 2019 e que foi, depois, vetada politicamente pelo Presidente da República. Faz essa análise crítica de um ponto de vista comparativo, recorrendo à comparação com legislações estrangeiras para avaliar a bondade das soluções então consagradas. Só tal comparação permite avaliar a robustez do modelo regulatório que então se procurou introduzir no nosso ordenamento jurídico. Tal perspetiva poderá inspirar e guiar futuras iniciativas legislativas neste domínio, no sentido de que qualquer futura regulação do lobbying em Portugal esteja em linha com as melhores práticas dos países onde tal atividade já é desde há muito alvo de disciplina legal.»

ZHANG, Youlang – **When governments lobby governments : the institutional origins of intergovernmental persuasion in America**. Cambridge : Cambridge University Press, 2022. 84, [4] p. (Cambridge elements in public and nonprofit administration). ISBN 978-1-009-10838-6. Cota: 04.31 – 578/2022

Resumo: Por que alguns governos subnacionais são mais propensos a fazer lobby sobre o governo nacional do que outros? A pesquisa existente em ciências sociais tem discutido amplamente a dinâmica do lobby no setor privado. No entanto, os governos também pressionam os governos. Nos Estados Unidos, o lobby é uma estratégia popular para os governos estaduais e locais obterem recursos e influenciarem políticas no governo federal.

Como as pesquisas existentes oferecem apenas análises teóricas limitadas ou evidências empíricas sobre esse fenómeno, este documento constitui um estudo abrangente das atividades de lobby intergovernamental nos Estados Unidos e, em particular, apresenta uma análise institucional das decisões de lobby dos governos estaduais e locais.

Deste modo, os resultados deste trabalho contribuem para a literatura sobre administração pública, políticas públicas e ciência política ao oferecer insights teóricos e empíricos sobre os fatores institucionais que podem influenciar a formulação de políticas subnacionais, a gestão de recursos fiscais, as relações intergovernamentais e a representação democrática.

[Projeto de Lei 190/XVI/1.^a \(IL\)](#) - Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos

Data de admissão: 24-06-2024

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Filipa Paixão e Maria João Godinho (DILP), Rosalina Espinheira (BIB) e Elodie Rocha e Liliane Silva (DAC)

Data: 05.07.2024

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa sublinha a necessidade e importância de regulamentar a atividade de lobbying, para permitir que esta atividade de representação de interesses «seja exercida com a maior transparência possível, o que contribui para a prevenção de possíveis situações de corrupção ou de prática de qualquer ilícito criminal».

Mais se refere que a regulamentação do lobbying contribui para que (1) «se afaste a presunção de ilicitude erradamente associada à representação de interesses», (2) para prevenir «a prevalência da capacidade de influência efetiva de determinado interesses em detrimento de outros», (3) «para a democratização do acesso aos decisores públicos, no estrito âmbito da representação de interesses», bem como para, (4) através da universalização do registo das entidades representantes de interesses, promover o estabelecimento de condições de igualdade e de transparência no acesso aos decisores públicos.

De acordo com a iniciativa em análise, a atividade de representação de interesses deve ser vista como uma das formas de participação de qualquer cidadão, bem como da sociedade civil em geral, na vida pública, devendo ser considerada benéfica para o bom exercício dos poderes públicos, pois aproxima os decisores das reais preocupações do público a que os seus atos se dirigem. A este propósito, sublinha-se o n.º1 do artigo 48.º da Constituição da República Portuguesa «segundo o qual todos os cidadãos, sem exceção, e independentemente da forma como se organizem, têm direito a “tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”.»

Por fim, refira-se que o projeto de lei em análise incide sobre os seguintes eixos: (1) profissionalização da atividade de representação de interesses, (2) a criação de um registo de entidades representantes de interesses junto da Entidade para a Transparência, (3) a criação de um mecanismo de pegada legislativa, (4) a determinação clara de direitos e deveres das entidades abrangidas, (5) o estabelecimento de consequências para a violação de deveres, (6) a inclusão das entidades adjudicantes como entidades que exercem poderes públicos e (7) a clara separação entre o exercício da advocacia em sentido estrito e a atividade de lobista.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. 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, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados, não sendo, desta feita, possível precisar se o mesmo sucede quanto ao limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como «lei-travão», que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo. Com efeito, caso se entenda que a criação de um «Sistema de Transparência dos Poderes Públicos» pressupõe uma despesa direta para o Orçamento do Estado e tendo em consideração que a iniciativa prevê no artigo 22.º, que a lei entra em vigor 120 dias após a sua publicação, a norma de entrada em vigor

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

poderá, por exemplo, ser alterada de modo que a entrada em vigor se dê com a publicação da lei do Orçamento do Estado subsequente.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de junho de 2024, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 24 de junho foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária no dia 26 de junho.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

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 22.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «120 dias após a sua publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação», sem prejuízo do que já foi suscitado em relação ao cumprimento da «lei-travão».

³ Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição](#)⁴, no n.º 1 do [artigo 48.º](#), consagra o direito de todos os cidadãos «de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos». Acrescenta-se no n.º 2 da norma que «todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos».

Sobre o direito ao esclarecimento sobre atos do Estado e sobre o direito à informação acerca da gestão dos assuntos públicos, dizem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira que⁵, «além de instrumento de *transparência dos negócios públicos*, o direito à informação e ao esclarecimento constitui uma garantia da *responsabilidade pública (accountability)* dos órgãos do poder político e dos seus titulares (artigo 17.º). Trata-se de combater o princípio *arcana praxis* ou princípio do segredo; o qual, sendo característico do “Estado de polícia”, continua a ter manifestações encapuçadas nos domínios da burocracia e da tecnocracia do Estado e entidades públicas. Por outro lado, visa-se “democratizar” a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração participada (daí a associação do direito à participação na vida pública com o direito à informação). Por último, esses direitos de esclarecimento e de informação, associados ao direito de participação, tornam mais “transparente” o funcionamento global do poder e, nessa medida, fornecem-lhe uma certa quota de *legitimação e legitimidade*».

Por seu lado, consagra o n.º 1 do [artigo 52.º](#) da Constituição, o direito de todos os cidadãos a «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,

⁴ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da Assembleia da República. Todas as referências legislativas referentes à Constituição são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 02/07/2024.

⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes ; MOREIRA, Vital – **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA – ARTIGOS 1.º A 107.º**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 666 p.

das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação», sendo que, nos termos do n.º 2 da norma, cabe à lei fixar «as condições em que as petições apresentadas coletivamente à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas são apreciadas em reunião plenária».

De referir é ainda o n.º 5 do [artigo 267.º](#) da Constituição, nos termos do qual «o processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito».

Sobre esta norma, referem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira que «(...) assegurando a participação dos cidadãos na formação das decisões e deliberações que lhe disserem respeito, garante-se também que a atividade administrativa não é uma simples atividade de coerção, sem transparência e distante dos interessados; finalmente, a colaboração ativa dos cidadãos no procedimento administrativo é um factor de democratização das decisões, sobretudo porque através da adesão e do consenso se evitam formas autoritárias de exercício do “poder administrativo”»⁶.

Em Portugal, a definição da atividade de lóbi é feita apenas em termos académicos, uma vez que, apesar de várias tentativas ao longo das últimas três legislaturas, esta atividade não está regulada legalmente.

Segundo o estudo [«Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal»](#) lóbi é definido como «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»⁷.

⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes ; MOREIRA, Vital – **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA – ARTIGOS 108.º A 296.º**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. 813 p

⁷ *Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal*, pág. 50. Este estudo, da autoria da associação cívica [Transparência e Integridade](#), representante em Portugal da organização global anticorrupção [Transparency International](#), foi apresentado em 2014.

Em fevereiro de 2021, a autora deste estudo emitiu um [parecer](#), a propósito das iniciativas legislativas apresentadas na XIV Legislatura para regular o lóbi, onde analisa o conceito de *lobbying*, definindo-o como «todas as comunicações feitas, gerenciadas ou dirigidas a um alvo de *lobby* com o propósito de influenciar a tomada de decisão pública na variedade das suas formas. A definição de tomada de decisão pública também é fundamental e deve abranger, entre outros, a criação e alteração da legislação, o desenvolvimento e implementação de políticas e programas e a concessão de contratos ou subvenções públicas. Uma definição assente na atividade de influência em determinados processos de tomada de decisão torna-se, por um lado, abrangente o suficiente e não permitir que determinadas categorias de profissionais escapem à regulação, mas, por outro lado, permite que contactos de pessoas coletivas e cidadãos com decisores públicos com vista a informar ou denunciar não estejam dependentes do registo»⁸.

Mais recentemente, Marco Lisi, coordenador do estudo «[Os grupos de interesse em Portugal](#)», publicado em junho de 2022, vem afirmar que «muitas vezes o termo “grupos de interesse” é identificado com a noção de lóbi»⁹, definindo este último como as «atividades de organizações, associações ou indivíduos que têm como objetivo influenciar direta ou indiretamente a formulação ou a implementação de uma política e a tomada de decisão do governo ou da administração pública»¹⁰. Por sua vez, os grupos de interesse público são «organizações que pretendem representar assuntos de interesse geral, tipicamente interesses mais amplos, difusos e não comerciais como a proteção ambiental, os direitos dos consumidores, os direitos humanos, entre outros»¹¹. Importa também referir a definição que este autor faz de registo de transparência (*lobby register*): «base de dados pública com uma lista dos grupos de interesse que procuram estabelecer contatos com governantes ou representantes (eleitos ou nomeados). O registo oferece informações sobre os atores da sociedade que tencionam mobilizar-se na esfera institucional, assim como dados sobre as suas ações. O registo pode ser

⁸ *Parecer sobre os projetos de lei sobre a regulamentação da atividade de lobbying*, Transparência e Integridade, fevereiro de 2021, pág. 2.

⁹ Resumo da Fundação Francisco Manuel dos Santos de *Os grupos de interesse em Portugal*, Marco Lisi, junho 2022, pág. 17.

¹⁰ *Idem*, pág. 62.

¹¹ *Ibidem*, pág. 62.

obrigatório ou facultativo, consoante o modelo adotado, e tem como objetivo aumentar a transparência e reduzir a corrupção»¹².

Questão fulcral é a da transparência. Na introdução do já referido estudo «Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal», aborda-se essa questão, afirmando que «Quando levado a cabo com transparência e integridade, o lóbi é um caminho legítimo que permite que os grupos de interesse sejam envolvidos em decisões que os podem afetar»¹³.

Mais adiante, num capítulo dedicado à transparência e integridade na atividade de lóbi, refere-se mesmo que «A informação pública sobre práticas de lóbi é insuficiente. A maior parte das tentativas de lóbi é conduzida de forma opaca e até mesmo secreta. A inexistência de regulação em matéria de lóbi torna difícil o acesso a informação, tornando-a aliás impossível de obter no que se refere aos valores monetários despendidos na atividade. Além disso, não existe qualquer obrigação de transparência por parte dos lobistas. A maioria da informação é veiculada pelos meios de comunicação ou pelo Parlamento, caso as reuniões ocorram no âmbito das comissões»^{14 15}.

A [Entidade para a Transparência](#) foi criada pela [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)¹⁶, diploma que aprovou igualmente, em anexo, o seu Estatuto. De acordo com o artigo 2.º do referido Estatuto, a Entidade para a Transparência «é um órgão independente que funciona junto do [Tribunal Constitucional](#) e tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos¹⁷. Esta Entidade é composta por três membros, um presidente e dois vogais, que são eleitos em lista pelo Tribunal Constitucional para um mandato de quatro anos, renovável uma vez por igual período.

¹² *Idem*, pág. 64.

¹³ *Op. cit.*, pág. 11.

¹⁴ *Idem*, pág. 35.

¹⁵ Nos termos artigo 110.º do [Regimento da Assembleia da República](#), «1 – As reuniões plenárias e das comissões parlamentares são públicas e, por regra, transmitidas pelo Canal Parlamento, bem como disponibilizadas no portal da Assembleia da República na Internet. 2 - As comissões parlamentares podem, excecionalmente, reunir à porta fechada, quando o carácter reservado das matérias a tratar o justifique, mediante deliberação nesse sentido ou nos casos em que o Regimento ou o respetivo regulamento o preveja.»

¹⁶ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 02/07/2024.

¹⁷ A Entidade para a Transparência foi criada à semelhança da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.

A «Transparency International Portugal» (TPI), criada a 17 de setembro de 2010, é, de acordo com a informação constante do respetivo [portal](#), uma organização de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos, que tem como missão combater a corrupção e promover a transparência, a boa governança, e a defesa dos direitos humanos e dos valores da democracia.

De acordo com uma [publicação](#) desta entidade no seu portal, sobre os projetos de lei apresentados na XIV legislatura sobre a regulamentação do *lobbying*¹⁸, «Há um interesse público significativo em garantir a transparência e integridade do lobby, bem como a diversidade de participação e contribuição para a tomada de decisões públicas. Uma vez que o lobbying faz parte do processo democrático, é importante garantir que haja uma participação diversa na tomada de decisões públicas, de modo que todos os pontos de vista sejam levados em consideração. Isso deve levar a melhores políticas que favoreçam o interesse público. O objetivo da regulamentação do lobby deve ser o de garantir a transparência do impacto de diferentes interesses no processo de tomada de decisão pública e política, bem como a responsabilização dos detentores de cargos públicos e políticos relativamente a políticas e legislação promulgadas. A regulamentação do lobbying deve ter como objetivo garantir condições equitativas para que todos os atores participem do processo de tomada de decisão em pé de igualdade, devendo existir mecanismos específicos para prevenir potenciais conflitos de interesse que possam surgir de tentativas de influenciar a decisão. Importante notar também que a regulamentação é apenas um elemento de uma estratégia para garantir um lobby justo e que não só a aplicação de qualquer regulamentação, mas também uma vontade mais ampla de todos os atores envolvidos para agir de forma ética, será crucial para criar um ambiente ético e justo nos processos de decisão pública. Outra ferramenta fundamental para garantir condições equitativas no processo de tomada de decisão é a transparência. O lobbying e o seu impacto na legislação e nas políticas públicas devem ser transparentes, de modo a que a sociedade em geral possa saber quem exerce influência e como. Na verdade, a transparência do lobby permite que qualquer parte interessada na sociedade possa agir e reagir em relação às ações de outros grupos de interesse. A transparência também consciencializa os políticos de que a opinião pública está a prestar atenção, permite que os cidadãos avaliem o processo de tomada de

¹⁸ Em concreto, o [Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª](#) (CDS-PP), [Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.ª](#) (PAN) e [Projeto de Lei n.º 253/XIV/1.ª](#) (PS).

decisão com maior precisão e possam depois ter isso em conta nas eleições. Quaisquer medidas regulatórias para garantir esses fins devem ser proporcionais, adequadas à finalidade e não impedir os direitos individuais de reunião, liberdade de expressão e petição do governo. O objetivo da regulamentação do lobbying não é simplesmente sobrecarregar um pequeno segmento da sociedade, em particular os lóbistas, com obrigações administrativas. Nem pode restringir os direitos políticos dos cidadãos. A regulamentação do lobby deve ser abrangente o suficiente para dar aos cidadãos uma imagem precisa de como as decisões estão a ser tomadas e quem está a ter impacto na legislação e nas políticas, mas não deve ser instituída de forma a afetar os direitos dos cidadãos individuais, impedindo-os de ter acesso aos decisores públicos. A interação de cidadãos individuais com detentores de cargos políticos e funcionários públicos em relação aos seus assuntos privados não deve ser considerada lobby, exceto quando possa dizer respeito a interesses económicos individuais de dimensão ou importância suficiente para comprometer potencialmente o interesse público».

A 9 de maio de 2024, foi criada a *Associação Public Affairs Portugal – PAPT*, associação de direito privado e sem fins lucrativos, representativa do setor dos *public affairs* em Portugal. De acordo com o ato de constituição desta associação¹⁹, «entende-se por Public Affairs a atividade de gestão das relações das organizações com os seus Stakeholders, na representação legítima de interesses, nomeadamente junto do poder legislativo e executivo, reguladores, ou influenciadores de tomada de decisão a nível europeu, nacional e local, tendo em conta os objetivos da organização e com vista a suportar a definição de políticas públicas, participar nos processos de tomada de decisões públicas, construir e cimentar a imagem e reputação das organizações e trabalhar com base no interesse comum».

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

¹⁹ Consultável no portal publicacoes.mj.pt.

O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia celebraram um [Acordo Interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório](#)²⁰ para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da UE.

O acordo visou reforçar uma cultura comum de transparência e estabelecer padrões elevados no que diz respeito a uma representação de [interesses transparente e ética a nível da UE](#) através do estabelecimento de:

- a) um regime comum de cooperação entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia («as instituições signatárias») relativamente aos seus contactos com representantes de interesses²¹;
- b) um [registo de transparência](#) («o registo»), no qual os representantes de interesses se devem inscrever como condição prévia necessária para a realização de certos tipos de atividades de representação;
- c) um [código de conduta](#) que os representantes de interesses devem observar e requisitos em matéria de informação que devem cumprir para serem elegíveis para inscrição; e
- d) um procedimento de acompanhamento da observância do código de conduta, incluindo a investigação de alegadas violações desse código e a tomada de medidas em caso de inobservância.

Este registo abrange todas as atividades que visam influenciar, direta ou indiretamente, os processos decisórios e a execução das políticas, sendo que estas atividades incluem:

a) contactos com Deputados ao Parlamento Europeu ou com os seus assistentes e com funcionários da UE; b) difusão de cartas e documentos de discussão; c) organização de eventos e reuniões e participação em consultas ou audições formais. Contudo, denota-se que certas atividades, como a prestação de aconselhamento jurídico ou de outra natureza profissional, não se encontram abrangidas pelo registo, pelo que os envolvidos não têm de o assinar bem como não se aplica a igrejas, comunidades religiosas, partidos políticos, administrações públicas nacionais ou organizações internacionais.

²⁰ Foi expressa uma [Declaração política](#) do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia por ocasião da adoção do Acordo Interinstitucional sobre um Registo de Transparência Obrigatório.

²¹ Representante de interesses: Uma pessoa singular ou coletiva, ou grupo formal ou informal, associação ou rede, que exerça atividades de lobbying (descritas como «atividades abrangidas» no acordo).

Destaca-se que, neste âmbito, 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, comprometendo-se, além disso, a cumprir o Código de Conduta, que consta do Acordo como Anexo III.

Relativamente ao Código de Conduta, este 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 UE sendo que estas regras variam entre identificar-se claramente e não vender documentos da UE a terceiros.

Acresce que, 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, sendo o sistema 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 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.

Importa ainda 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, a) o modo como são tomadas as decisões na UE; b) quem participa no processo de tomada de decisão; c) as consultas públicas; d) quem são os beneficiários do financiamento proveniente do orçamento da UE; e) quais os documentos utilizados ou elaborados no âmbito do processo de redação e adoção da legislação.

Em dezembro de 2023, a Comissão adotou um [pacote relativo à «Defesa da Democracia»](#), baseado no [Plano de Ação para a Democracia Europeia](#) e que tem como objetivo combater a ameaça de ingerência estrangeira de forma mais transparente, incentivando a participação cívica e a participação dos cidadãos nas democracias, na perspetiva das eleições de 2024. O pacote inclui:

- Uma [Proposta de Diretiva](#) do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece requisitos harmonizados no mercado interno relativos à transparência da representação de interesses em nome de países terceiros e que altera a [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#), que prevê os seguintes requisitos de transparência:
 - Inscrição no Registo de Transparência: as entidades que exercem atividades de representação de interesses em nome de um país terceiro terão de se registar num registo de transparência, sendo os Estados-Membros convidados a criar ou a adaptar os registos nacionais existentes para o efeito.
 - Acesso do público: os principais elementos dos dados sobre essas atividades de representação de interesses estarão disponíveis ao público, permitindo a transparência e a responsabilização democrática.
 - Conservação de arquivos: as entidades que exercem atividades de representação de interesses em nome de um país terceiro serão obrigadas a conservar registos das informações ou de materiais essenciais relacionados com a atividade de representação de interesses durante um período de quatro anos após o termo dessa atividade.

A proposta inclui ainda regras e salvaguardas destinadas a evitar que os requisitos de registo sejam utilizados de forma abusiva para limitar os direitos fundamentais, como as liberdades de expressão ou de associação, ou para restringir indevidamente o espaço cívico, designadamente as autoridades de controlo independentes terão poderes para solicitar registos limitados apenas em casos devidamente justificados e de forma proporcionada, devendo assegurar que esses registos não tenham consequências adversas e a possibilidade de derrogar a publicidade das informações em casos devidamente justificados.

- Uma [Comunicação sobre a Defesa da Democracia](#), que analisa o trabalho realizado no âmbito do Plano de Ação para a Democracia Europeia
- a [Recomendação \(UE\) 2023/2829](#) da Comissão, de 12 de dezembro de 2023, sobre processos eleitorais inclusivos e resilientes na União e o reforço da natureza europeia e da eficácia do processo das eleições para o Parlamento Europeu.
- uma [recomendação sobre a promoção do envolvimento e da participação efetiva dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos de elaboração de políticas públicas](#).

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

A DILP publicou, em maio do corrente ano, o *dossier* [Regulação da Representação de Interesses \(Lóbi\)](#), onde se descreve o enquadramento desta questão em 36 países, sendo possível concluir haver nesta matéria uma «grande variedade de soluções, desde logo quanto à existência ou não de regulação legal desta atividade – verificando-se casos em que essa não existência decorre de uma opção assumida nesse sentido –, mas também quanto aos contornos da mesma, nas suas diferentes dimensões. Ficou também evidente a forma como o lóbi é encarado nos diversos ordenamentos, desde os que o consideram algo positivo e desejável, como forma de auscultação da sociedade civil e participação desta no processo decisório, até aos que o veem como algo negativo, muitas vezes associado a fenómenos de corrupção, e que deve ser combatido.»

Desses 36 países, apenas 17 indicaram ter legislação que regula expressamente esta matéria. Dos restantes, 11²² não têm leis sobre o lóbi, mas o mesmo está de alguma forma previsto em códigos de conduta de Deputados e/ou membros do Governo, regimentos ou outros instrumentos similares ou há autorregulação dos próprios profissionais desta atividade, e 8²³ indicaram simplesmente que esta questão não está

²² Albânia, Bélgica (que tem um [registo de lóbis](#)), Espanha, Estónia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Roménia, Suíça e Suécia.

²³ Arménia, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Moldava, República Checa.

prevista. Alguns países deram nota de ter neste momento em curso processos legislativos nesta matéria²⁴.

Nesse sentido, e tendo em conta que a presente nota técnica incide sobre uma iniciativa legislativa tendente à aprovação de uma lei reguladora do lóbi, junta-se abaixo um quadro-resumo relativo aos referidos 17 países, com hiperligação para a respetiva legislação e menção à previsão ou não de registo e da obrigação de divulgação de contactos com lobistas por parte das entidades públicas, remetendo-se para o dossier uma análise mais aprofundada do enquadramento em cada um dos ordenamentos focados.

País	Legislação específica	Registo	Divulgação de contactos
Alemanha	Lei que cria o registo de lóbis para representação de interesses junto do Bundestag e do Governo Federal	Sim, obrigatório (em determinadas condições, voluntário para restantes) e público , no <i>site</i> do Parlamento	Não
Áustria	Lei sobre a Transparência dos Lóbis e da Representação de Interesses e Lei da Transparência e Incompatibilidades no Exercício de Cargos Públicos	Sim, eletrónico e público , gerido pelo Ministério Federal da Justiça	Não
Canadá	Regulado por lei a nível federal - Lobby Act – e também das províncias	Sim, obrigatório (para quem exerce atividade de forma remunerada) e público , gerido pelo <i>Office of the Commissioner of Lobbying of Canada</i>	Não (mas os lobistas têm essa obrigação)
Chipre	Lei 20(I)/2022 , sobre Transparência no processo de Tomada de Decisão Pública e Assuntos Relacionados	Sim, obrigatório e público , no <i>site</i> da Autoridade Independente Anticorrupção	Sim
Eslovénia	Lei de Integridade e Prevenção da Corrupção	Sim, obrigatório e público , no <i>site</i> da Comissão para a Prevenção da Corrupção	É obrigatório fazer registo de contactos e enviá-lo à Comissão
Estados Unidos da América	Regulado por lei a nível federal – Foreign Agents Registration Act ; Lobbying Disclosure Act e Honest Leadership and Open Government Act - e também dos Estados	Sim, obrigatório e público, nos <i>sites</i> da Câmara dos Representantes , do Senado e do Departamento de Justiça	
Finlândia	Lei sobre o Registo da Transparência	Sim (em instalação), obrigatório e público , gerido pelo Gabinete Nacional de Auditoria	
França	Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ,	Sim, obrigatório e público , gerido pela <i>Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique</i>	Não
Geórgia	Lei relativa às atividades de lóbi	Sim, obrigatório e público, mantido pelo Parlamento, pelos conselhos supremos da cada uma das repúblicas autónomas, pelas assembleias municipais,	Não

²⁴ Como o Chipre, a Itália e os Países Baixos.

País	Legislação específica	Registo	Divulgação de contactos
		pela Presidência da República e pelo Governo	
Grécia	Lei n.º 4829/2021, de 10 de setembro , relativa à «Transparência e reforço da responsabilização nas instituições estatais».	Sim, obrigatório e público , gerido pela Autoridade Nacional de Transparência	Sim
Hungria	Decreto Governamental n.º 50/2013 sobre o sistema de gestão da integridade dos organismos da administração pública e o acolhimento das partes interessadas ²⁵	Não	Não
Irlanda	Regulation of Lobbying Act (2015)	Sim, obrigatório e público , mantido pela <i>Standards in Public Office Commission</i>	Não
Israel	Lei do Knesset (alteração n.º 25), 2008	Sim, obrigatório e público , no <i>site</i> do Parlamento	Parlamento tem de divulgar na <i>internet</i> nomes dos lobistas com autorização para aí trabalhar nessa qualidade
Letónia	Lei da Transparência da Representação de Interesses .	Sim, obrigatório e público, mantido pelo Registo de Empresas da República da Letónia	Ao apresentar um projeto ou proposta de decisão pública, a entidade pública deve indicar as atividades de lóbi
Lituânia	Lei relativa às atividades de lóbi	Sim, obrigatório e público, gerido pela Comissão de Ética dos Cargos Públicos	As pessoas/entidades objeto de lóbi declaram-no à Comissão relativamente a cada projeto de ato jurídico
Macedónia do Norte	Lei sobre o Lobismo	Sim, obrigatório e público, no <i>site</i> da Comissão Estatal para a Prevenção da Corrupção	As pessoas/entidades objeto de lóbi registam as atividades de que são alvo
Polónia	Lei de 7 de julho de 2005 sobre atividades lobistas no processo legislativo	Sim, obrigatório e público , no <i>site</i> do Ministério da Administração Interna	Entidades públicas objeto de lóbi fazem relatório anual das atividades de que são alvo

²⁵ Já tiveram uma lei que regulava especificamente a matéria do lóbi, mas foi revogada

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Na XVI Legislatura, foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa relacionada com a atividade de representação de interesses («lobbying»):

- [Projeto de Lei 179/XVI/1.^a \(PAN\)](#) - Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sétima alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março
- **aguarda apreciação na generalidade**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, não foram encontradas petições sobre esta matéria ou sobre matéria idêntica, apresentadas na presente legislatura.

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

Na XIII Legislatura, foram apresentadas as iniciativas abaixo identificadas:

- [Projeto de Lei n.º 225/XIII/1.^a](#) (CDS-PP) - Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses ("LOBBYING")
- [Projeto de Lei n.º 734/XIII/3.^a](#) (PS) - Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses
- [Projeto de Lei n.º 735/XIII/3.^a](#) (PS) - Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses
- [Projeto de Lei n.º 1053/XIII/4.^a](#) (PSD) - Regulamentação do Lobbying.

Destaque-se que as iniciativas enumeradas deram origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 311/XIII/4](#) - 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.

Na XIV Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.^a (IL)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.^a)

- [Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª \(CDS-PP\)](#) – Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“LOBBYING”) - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- [Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.ª \(PSD\)](#) - Regulamentação do lobbying - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- [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) - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**
- [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 - **Iniciativa caducada em 28-03-2022.**

Na XV Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 189/XV/1.ª \(CH\)](#) - Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República – **iniciativa rejeitada com os votos contra do PS, PCP e BE, abstenção do PSD, PAN e L e votos a favor do CH e IL.**
- [Projeto de Lei n.º 252/XV/1.ª \(PAN\)](#) - Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março - **iniciativa caducada a 25-03-2024.**
- [Projeto de Lei n.º 994/XV/2.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 junto da Assembleia da República **iniciativa caducada a 25-03-2024.**

Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.ª (IL)

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª)

- [Projeto de Lei n.º 995/XV/2.ª \(PSD\)](#) - 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 junto da Assembleia da República – **iniciativa caducada a 25-03-2024.**
- [Projeto de Lei n.º 996/XV/2.ª \(IL\)](#) - Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos **iniciativa caducada a 25-03-2024.**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, não foram encontradas petições sobre esta matéria ou sobre matéria idêntica, apresentadas nas anteriores legislaturas.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas Obrigatórias

A 3 de julho de 2024 foram promovidas as audições da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, cujos contributos serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).

Sugere-se que a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados possa deliberar no sentido de solicitar ao Presidente da Assembleia da República a promoção da audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

▪ Consultas facultativas

A 3 de julho de 2024, foram promovidas consultas ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, à Entidade para a Transparência e à Associação Cívica Transparência e Integridade, que serão disponibilizadas na [página da iniciativa](#).

A 5 de julho foi recebido pela Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, um contributo da sociedade civil, nomeadamente da APECOM – Associação Portuguesa das Empresas de Comunicação, disponibilizado na [página da iniciativa](#).

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

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.

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.»

OS GRUPOS de interesse no sistema político português. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022. 206, [2] p. Cota: 04.31 – 249/2022

Resumo: «Os grupos de interesse - entendidos aqui como organizações que procuram influenciar as decisões políticas defendendo os interesses dos seus membros - são actores fundamentais das democracias representativas. Este estudo demonstra que o envolvimento dos grupos de interesse no sistema político português acontece em diferentes arenas, nomeadamente na sociedade civil, na opinião pública, nos media e na esfera institucional. A acção das organizações de interesse não é uma anomalia ou uma disfunção do sistema político, antes faz parte do normal funcionamento das democracias representativas. No entanto, a opinião dos cidadãos em relação a estes grupos é muitas vezes ambivalente ou contraditória, faltando em Portugal conhecimento sobre as suas funções, estratégias e actividades. Esta investigação apresenta um quadro geral e sistemático do papel dos grupos de interesse no sistema político português, apontando os desafios que a sua acção pode colocar ao sistema político, sobretudo se não houver transparência e instrumentos de controlo, mas também os seus potenciais benefícios para o sistema democrático, em particular como estímulo à participação e à melhoria dos processos de tomada de decisão.»

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.

LYON, Thomas P. – **Corporate political responsibility**. Cambridge : Cambridge University Press, 2023. 392 p. ISBN 978-1-009-42084-6. Cota: 44 – 124/2024

Resumo: «À porta fechada», muitas grandes empresas usam discretamente a sua influência política para condicionar as políticas públicas em questões sociais e ambientais – «geralmente numa direção negativa», segundo o autor.

Com este livro o autor pretende criar uma nova norma para o comportamento político responsável das empresas e grupos de interesses. Nele estão reunidos os contributos dos principais académicos da responsabilidade política corporativa com as principais organizações que têm trabalhado para apoiar as empresas na adoção de práticas políticas mais responsáveis. «São apresentadas novas evidências sobre o que motiva as empresas a tornarem-se mais responsáveis e como os mercados vêem os gastos corporativos com “dinheiro obscuro”.» Os autores também explicam como os ativistas têm pressionado as empresas a desempenharem um papel mais responsável na política.

Com um foco particular nas mudanças climáticas e no importante papel do lobby corporativo no apoio ou bloqueio da política climática, esta obra abre o caminho para investigadores, ativistas e cidadãos que buscam um futuro no qual a influência política corporativa seja transparente, responsável e responsável.

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 lobbying 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 [...], perante a diversidade de desafios económicos, sociais e políticos atualmente enfrentados pelos países europeus e instituições da UE.

O lobbying 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 lobbying 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.»

OECD – **Lobbying in the 21st century** [Em linha] : **transparency, integrity and access**. Paris : OECD Publishing, 2021. [Consult. 24 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134623&img=21685&save=true>>.

Resumo: O lobby, como forma de influenciar e informar os governos, faz parte da democracia há pelo menos dois séculos e continua sendo uma ferramenta legítima para influenciar as políticas públicas. No entanto, o abuso de práticas de lobbying - como o monopólio da influência por grupos de interesses especiais, a influência indevida através de provas ocultas ou enganosas ou a manipulação da opinião pública - pode resultar em políticas e resultados abaixo do ideal. Uma análise de 300 estudos académicos demonstrou que tais abusos conduziram, por exemplo, a resultados negativos na saúde, à inação das políticas climáticas, à regulamentação excessiva para proteger os operadores estabelecidos, ou a uma regulamentação insuficiente para corrigir falhas ou distorções do mercado. Além disso, o abuso de práticas de lobbying mina a confiança dos cidadãos nos processos democráticos.

Este relatório faz um balanço do progresso que os países fizeram na implementação dos Princípios da OCDE para Transparência e Integridade no Lobby.

SOLAIMAN, Barry – Lobbying in the UK : towards robust regulation. **Parliamentary affairs** [Em linha]. Oxford : Oxford University Press. ISSN 0031-2290. Vol. 76, nº 2, (abr. 2023), p. 270-297. [Consult. 24 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=143499&img=31631>>.

Resumo: Neste artigo o autor argumenta que o regime de transparência que regula as atividades dos lobistas no Reino Unido e nas administrações descentralizadas não aborda os problemas centrais do lobby político e deve ser substituído. Isso é particularmente importante após o Brexit porque o cenário regulatório mudará significativamente nos próximos anos.

O Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 estabelece um sistema de regulação baseado no registo de lobistas que pretendem comunicar com o governo em Westminster. A Lei da Escócia (Lobbying) de 2016 estabelece um sistema semelhante, e há apelos crescentes para um registo de lobbying no País de Gales.

Os estudos das leis existentes revelam que há várias falhas nesses sistemas baseados em registos, resultando em níveis inadequados de transparência. Para remediar o défice e alcançar a transparência, este artigo defende duas mudanças. Em primeiro lugar, um registo mais sólido para os representantes de grupos de interesses profissionais, baseado numa maior transparência harmonizada para Westminster e para as administrações descentralizadas. Em segundo lugar, a criação de um sítio Web público centralizado que funcione como fórum oficial de advocacia associado a propostas legislativas específicas.

TERRINHA, Luís Heleno – The 2019 lobbying draft legislation in Portugal : critical analysis. **E-Pública** [Em linha]. Lisboa : Universidade de Lisboa. ISSN 2183-184X. Vol.

10, n.º 3 (dez. 2023), p. 139-163. [Consult. 24 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=145022&img=32810>>.

Resumo: «Este artigo analisa criticamente a proposta legislativa de regulação do lobbying que esteve em discussão no parlamento português em 2019 e que foi, depois, vetada politicamente pelo Presidente da República. Faz essa análise crítica de um ponto de vista comparativo, recorrendo à comparação com legislações estrangeiras para avaliar a bondade das soluções então consagradas. Só tal comparação permite avaliar a robustez do modelo regulatório que então se procurou introduzir no nosso ordenamento jurídico. Tal perspetiva poderá inspirar e guiar futuras iniciativas legislativas neste domínio, no sentido de que qualquer futura regulação do lobbying em Portugal esteja em linha com as melhores práticas dos países onde tal atividade já é desde há muito alvo de disciplina legal.»

ZHANG, Youlang – **When governments lobby governments : the institutional origins of intergovernmental persuasion in America**. Cambridge : Cambridge University Press, 2022. 84, [4] p. (Cambridge elements in public and nonprofit administration). ISBN 978-1-009-10838-6. Cota: 04.31 – 578/2022

Resumo: Por que alguns governos subnacionais são mais propensos a fazer lobby sobre o governo nacional do que outros? A pesquisa existente em ciências sociais tem discutido amplamente a dinâmica do lobby no setor privado. No entanto, os governos também pressionam os governos. Nos Estados Unidos, o lobby é uma estratégia popular para os governos estaduais e locais obterem recursos e influenciarem políticas no governo federal.

Como as pesquisas existentes oferecem apenas análises teóricas limitadas ou evidências empíricas sobre esse fenómeno, este documento constitui um estudo abrangente das atividades de lobby intergovernamental nos Estados Unidos e, em particular, apresenta uma análise institucional das decisões de lobby dos governos estaduais e locais.

Deste modo, os resultados deste trabalho contribuem para a literatura sobre administração pública, políticas públicas e ciência política ao oferecer insights teóricos

e empíricos sobre os fatores institucionais que podem influenciar a formulação de políticas subnacionais, a gestão de recursos fiscais, as relações intergovernamentais e a representação democrática.