ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão Eventual para o acompanhamento integrado da execução e monitorização da Agenda Anticorrupção

Relatório

Projetos de Lei n.º 346/XVI/1.ª (PSD) e 366/XVI/1.ª (CH)

Relator: Deputado Pedro Delgado Alves

Projeto de Lei n.º 346/XVI/1ª - Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas nacionais ou estrangeiras 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

Projeto de Lei n.º 366/XVI/1.ª - Regulamenta a actividade de representação legítima de Interesses ("Lobbying") junto de entidades públicas e cria um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República

PARTE I - CONSIDERANDOS

I.1. Apresentação sumária das iniciativas

PJL n.º 346/XV (PSD)

A iniciativa do PSD deu entrada no dia 25 de outubro de 2024, tendo sido admitida no mesmo dia. A respetiva exposição de motivos destaca que a iniciativa procura seguir "*o exemplo da representação de interesses legítimos nas instituições europeias*", representando um retomar do Projeto de Lei n.º 995/XV/2.ª (PSD), encarando-o com "*apenas um primeiro passo no sentido de uma regulação futuramente mais exigente e com sanções associadas*" em futura evolução do queadro normativo.

PJL n.º 366/XVI (CH)

A iniciativa do Chega deu entrada no dia 3 de dezembro de 2024, tendo sido admitida no dia 5 de dezembro de 2024. A respetiva exposição de motivos indica que o partido *pretende reabrir o debate sobre a atividade de regulamentação de interesses que, tão perto esteve da sua conclusão em mais do que uma vez e que, não obstante, ainda hoje não tem qualquer expressão palpável,* assumindo expressamente que o ponto de partida para a sua inicativa legislativa são os trabalhos realizados em anteriores legislaturas.

I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica

Atenta a similitude dos projetos apresentados com as iniciativas tramitadas nas Legislaturas anteriores, bem como o trabalho de análise realizado na XIV Legislatura e na XV Legislatura pelas duas comissões que então emitiram parecer (a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e a Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados), afigura-se de utilidade anexar os respetivos pareceres na secção respetiva do presente relatório.

Em ambos os casos, os projetos de lei apresentados seguem de muito perto as opções de projetos anteriores dos respetivos partidos, cuja origem radica no texto de substituição finalizadao (sem votação) na XIV Legislatra, não se registando questões que careçam de análise adicional nesta sede.

No que respeita ao Projeto de Lei do PSD, contudo, destaca-se a inclusão em anexo ao diploma, de um "Código de Conduta para as Relações entre Representantes de Intereses Legítimos e Entidades Públicas", de adesão obrigatória nos termos do artigo 13.º do projeto de lei. O projeto do PSD abandona ainda a solução da sua versão apresentada na Legislatura anterior (Projeto de Lei n.º 995/XV) em que considerava incompatível o exercício da advocacia e solicitadoria com a representação de interesses, eliminando a alínea que o previa na iniciativa em análise.

I.3. Pareceres solicitados

Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

Através da sua Subcomissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, após uma análise meramente descritiva do projeto e sem formulação de quetões a atender pela Assembleia da República, emitiu parecer de abstenção, por maioria, em relação ao Projeto de Lei n.º 346/XVI, do PSD, com as seguintes votações:

- Os Grupos Parlamentares do PSD e do PS, bem como as Representações Parlamentares do PPM e do PAN, abstiveram-se relativamente à presente iniciativa.
- Os Grupos Parlamentares do CH e do CDS-PP e a Represenação Parlamentar da IL não votaram o parecer da presente iniciativa.
- A Representação Parlamentar do BE vota desfavoravelmente relativamente à presente iniciativa.

A mesma Subcomissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável após nova análise meramente descritiva do projeto e sem formulação de quetões a atender pela Assembleia da República, emitiu parecer desfavorável, por maioria, em relação ao Projeto de Lei n.º 366/XVI, do CH, com as seguintes votações:

- O Grupo Parlametar do PS e a Representação Parlamentar do BE votaram desfavoravelmente relativamente à presente iniciativa.
- O Grupo Parlamentare do PSD, bem como as Representações Parlamentares do PPM e do PAN, abstiveram-se relativamente à presente iniciativa.
- Os Grupos Parlamentares do CH e do CDS-PP e a Representação Parlamentar da IL não votaram o parecer da presente iniciativa.

Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

Até ao momento da elaboração do presente relatório não foi rececionado parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em relação a qualquer das iniciativas.

Governo da Região Autónoma dos Açores

O Governo da Região Autónoma dos Açores emitiu parecer favorável à iniciativa do PSD (Projeto de Lei n.º 346/XVI), formulando uma proposta de alteração, consistindo no aditamento de um n.º 4 ao artigo 11.º criando um nova obrigação para os Deputados à Assembleia da República: "*Os deputados que exercem outras atividades, não excluídas pelo disposto nos artigos 20.º e artigo 21.º do Estatuto dos Deputados, devem declarar, de forma expressa, a existência de conflito de interesses sempre que tenham qualquer tipo de intervenção em atividades de representação de interesses.*"

Quanto ao Projeto de Lei do Chega (n.º 366/XVI), o Governo da Região Autónoma dos Açores emitiu parecer favorável indicando que "*atendendo ao teor do mesmo, nada há a opor, relativamente aos direitos e interesses da Região Autónoma dos Açores".*

Governo da Região Autónoma da Madeira

Até ao momento da elaboração do presente relatório não foi rececionado parecer do Governo da Região Autónoma da Madeira em relação a qualquer das iniciativas.

Conselho Superior da Magistratura

O Conselho Superior da Magistratura comunicou à Assembleia da República em relação a ambas as inicativas legislativas, que, na sequência da posição já anteriormente tomada, se abstém de emitir parecer, por entender tratar-se de matéria no campo das legítimas opções políticas do Legislador. O Conselho referiu que "*não contendendo com as atribuições acometidas ao Conselho Superior da Magistratura, nem implicando com o sistema judiciário nas suas diversas explicitações, nem se vislumbrando conflituarem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português vigente, não merecem qualquer comentário ou sugestão*".

Atenta a conexão da matéria com a prevenção da corrupção e a preservação da integridade dos processos decisórios das entidades públicas, ambas com repercussão na administração da justiça, teria sido relevante poder a Assembleia da República contar com a apreciação crítica e especializada do Conselho Superior da Magistratura.

Conselho Superior do Ministério Público

Em relação a ambas as iniciativas legislativas, conclui o Conselho Superior do Ministério Público no sentido de que elas se mostram compatíveis "*com a Constituição e com o ordenamento jurídico em geral, promovendo avanços na transparência e na regulação da representação de interesses legítimos. A criação do RTRI parece-nos ser um passo relevante no fortalecimento da boa governação e no ajustamento do nosso ordenamento jurídico com as práticas internacionais mais recentes".*

Relativamente ao conteúdo, fornece alguns elementos de análise relevantes (emitidos inicialmente a respeito do Projeto de Lei n.º 346/XVI do PSD, para cujo parecer remete no quadro da avaliação do Projeto de Lei n.º 366/XVI do Chega. Nesse contexto, é referido o seguinte:

Âmbito de aplicação - mandato forense

O parecer manifesta reservas quanto à exclusão relativa ao exercício do mandato forense, entendendo o CSMO que "*a eficaz aplicação do regime em análise dependerá, neste aspeto, da clareza dos limites entre advocacia e*

lobbying. Parece-nos aconselhável distinguir-se entre a atividade de advocacia ligada à defesa de direitos de petição ou manifestação, ou em processos administrativos ou judiciais, e a atividade que vise influenciar políticas públicas ou decisões legislativas, mesmo que realizadas por advogados. Do regime a instituir deve, desejavelmente, resultar muito claro que dele apenas fica excluído o exercício de mandato forense no âmbito de processos judiciais e administrativos. Ao invés, deve ficar explícito que todo o restante exercício de mandato forense que não caiba nesse âmbito deve estar sujeito ao regime de transparência que o Projeto pretende criar."

Nesse sentido, sugere-se que advogados declarem as suas atividades junto do Registo de Transparência quando atuarem fora do âmbito da advocacia, como aliás sucede no plano das instituições da União Europeia.

Âmbito subjetivo – outras entidades a abranger

O CSMP convoca para reflexão o alargamento das obrigações previstas no projeto a outras entidades que podem igualmente ser objeto de atividades de lobbying, identificado com essas características a própria Procuradoria-Geral da República, a Provedoria de Justiça, empresas do setor público empresarial (em particular em setores estratégicos como a saúde, transportes, energia e infraestruturas) e as instituições de ensino superior público.

Obrigatoriedade de registo prévio

O parecer do CSMP aponta para uma preferência na existência de obrigatoriedade de registo prévio antes da concessão de audiência ou de realiação de contacto, entendendo que o disposto no artigo 7.º o não acautelaria. Todavia, salvo melhor opinião, essa obrigatoriedade tem tradução sim no artigo 8.º do projeto de lei, afigurando-se como acautelada a preocupação do CSMP.

Articulação entre registo de consultas com tramitação de procedimentos legislativos

Quanto ao artigo 9.º, do Projeto, o CSMP recomenda que seria "*aconselhável estabelecer ligação entre o registo de consultas e interações aí previstas com o RTRI, criando um sistema integrado que permita identificar com facilidade as entidades que participaram no processo legislativo e os interesses que estas representaram.*"

Disposições sancionatórias

Quanto ao quadro sancionatório, o parecer do CSMP aponta algumas insuficiências a corrigir:

- *"O Projeto não define uma graduação de gravidade das infrações previstas nem uma consequente progressividade das respetivas sanções";*
- *"Não são previstas sanções financeiras, que nos parecem ser as mais dissuasoras no caso."*
- *"A proibição temporária de representação, designadamente com a obrigação posterior de demonstração de conformidade para que possa ser retomada a atividade, também não está prevista."*
- *"A publicação de decisões condenatórias parece-nos ser uma medida a prever."*
- É omisso o processo de aplicação de sanções.

Regras sobre mediação na representação de interesses

Para o CSMP, o conceito "atividades de mediação" carece de maior densificação, para evitar interpretações divergentes e a dificuldades de aplicação da norma, sendo necessário especificar a entidade fiscalizadora do cumprimento das incompatibilidades e como será garantida a transparência nas transições de cargos para o setor privado

Estruturas administrativas de fiscalização

O CSMP sugere que a fiscalização da aplicação do regime esteja atribuída a uma estrutura independente, como sucede com o Secretariado e Conselho de Administração do registo europeu, com competência para a realização da avaliação contínua do sistema, a investigação de infrações e a aplicação de sanções, assegurando imparcialidade e promovendo boas práticas.

Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)

O MENAC procede a um breve enquadramento da atividade de lobbying e da sua regulamentação, convocando um contributo importante para o debate e reflexão, a partir das orientações da OCDE para o sucesso da regulamentação da atividade, que transcreve (e que também transcrevemos):

- *"Todos deviam ter acesso aos mesmos canais de informação para agirem nos processos de formulação de políticas públicas;*
- *As regras impostas ao lobby devem ser tomadas dentro do contexto social e político da nação, respondendo às demandas da sociedade nesse setor;*
- *A regulamentação do lobby deve estar inserida nos mesmos princípios jurídicos da boa governança pública;*
- *Os países devem claramente definir os termos "lobby"e "lobista" para fins regulatórios;*
- *Os cidadãos, empresas e burocratas do país devem ter acesso a informações suficientes sobre o funcionamento do lobby;*
- *O público tem o direito de amplo escrutínio sobre as atividades de lobby;*
- *Os países devem criar uma cultura de integridade na tomada de decisão por agentes públicos;*
- *Os grupos de lobby devem agir de forma profissional e transparente;*
- *Os países devem envolver todos os grupos interessados no lobby para desenvolver estratégias de cumprimento da ética e das metas de transparência;*

- *As normas sobre lobby devem ser periodicamente revistas e adaptadas à realidade e vontade da nação.*

No que respeita à apreciação na especialidade, o MENAC formula as seguintes observações e sugestões relativamente ao Projeto de Lei n.º 346/XVI do PSD:

- Quanto ao atigo 2.º, entendeo MENAC que seria de eliminar a expressão *"sob qualquer forma",* relativa à forma de contactos a desenvolver, porque a manter-se, permite uma discricionariedade arbitrária nos contactos. Propõe am alternativa quese explicitasse *"como se processam ou concretizam, os contactos, ou seja, definir-se legalmente o meio de comunicação em contactos."* Entende o MENAC que somente assim se permitiria assegurar que todos os interesses têm equivalente oportunidade de serem conhecidos e ponderados, em igualdade de circunstâncias.

- Quanto à articulação do artigo 4.º e do arigo 7.º com o disposto no Anexo, do qual constam as regras de conduta a observar, sugere o MENAC, por forma a aumentar a clareza do projeto, a fusão das disposições dos pontos 1 e 2 do Anexo. Atualmente dispõem estes o seguinte:

  > *"1) Os representantes de interesses legítimos reconhecem a importância de se relacionarem com entidades públicas de um modo transparente, correto e rigoroso, e o papel fundamental desempenhado por um sistema de registo público.*
  >
  > *2) As entidades públicas reconhecem a importância dos representantes de interesses legítimos para a formação de decisões e políticas públicas informadas, procurando interagir de forma transparente com os representantes inscritos no RTRI."*

  O MENAC propõe a seguinte redação alternativa:

  > *"Os representantes de interesses legítimos inscritos no RTRI e as entidades públicas, para a formação de decisões e políticas públicas informadas, reconhecem a importância de se relacionarem mutuamente, procurando interagir de modo transparente, correto e rigoroso, e o papel fundamental desempenhado por um sistema de registo público."*

No que respeita à apreciação na especialidade do Projeto de Lei n.º 366/XVI do Chega, o MENAC observa o seguinte:

- São formuladas as mesmas questões apontadas ao artigo 2.º do projeto do PSD, uma vez que as redações são idênticas;
- Questiona-se a adequação da norma que permite o cancelamento da inscrição (prevista no artigo 6.º) em relação às entidades de inscrição obrigatória, automática e oficiosa (prevista no artigo 5.º)
- Quanto ao n.º 3 do arrigo 12.º, sugere o MENAC o desenvolvimento obrigatório de mecanismos próprios e pegada legislativa, atenta a mera faculdade atualmente constante do projeto do Chega (sublinhe-se que, não obstante não constar do respetivo parecer, a questão se colocar também em relação ao projeto de lei do PSD)
- Sugere-se que todas as entidades referidas no artigo 14.º seja sujeitas à apresentação de uma declaração de inexistência de interesses (sublinhe-se que, não obstante não constar do respetivo parecer, a questão se colocar também em relação ao projeto de lei do PSD)
- Propõe-se redação alternativa para o artigo 16.º, relativo a Códigos de Conduta que passaria a ter a seguinte formulação: *"Cada entidade pública abrangida pela presente lei deve apresentar o seu código de conduta, no qual pode incluir disposições específicas sobre a matéria da representação de interesses em outros códigos de conduta existentes ou aplicáveis a outras matérias."*
- Propõe-se redação alternativa para o artigo 18.º, que passaria a ter a seguinte formulação: "*As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem criar registos próprios ou partilhados, nomeadamente no âmbito da administração autárquica, para assegurar a transparência na representação de interesses."*
- Sugere-se uma nota de entrada em vigor com efeitos no início do exercício orçamental seguinte.

Entidade para a Transparência (EpT)

Para além de avaliar os dois projetos e a sua importância na prossecução dos objetivos de transparêcia na atividade das entidades públicas, a Entidade para a Transparência (EpT) remete igualmente algumas observações (aplicáveis aos dois projetos em análise) com maior inicidência no exercício das suas próprias competências, a saber:

- Sugere-se "*a aproximação dos preceitos especificamente dirigidos ao Regiso de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), evitando, por exemplo, a dispersão entre os artigos 4.º e 12.º, ou pelo desdobramento de disposições e pela congruência entre as normas e as respetivas epígrafes (considere-se, v. g., o artigo 4.º, em cuja epígrafe se lê "obrigatoriedade de registo", mas as normas versam, sucessivamente, sobre temas diferentes)"*

- No que respeita às informações constantes do RTRI, "*sugeria-se que o Projeto contemplasse também, no âmbito dos elementos requeridos na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, o Número de Identificação de Pessoa Coletiva (NIPC) ou Número de Identificação Fiscal (NIF), tratando-se de entidades (coletivas ou singulares) registadas em Portugal."*

- A Entidade solicita ainda clarificações quanto ao âmbito subjetivo dos diplomas, em particular no que respeita às entidades administrativas independentes, dando nota de que "*a este propósito, cumpre assinalar que o conceito de "entidades administrativas independentes" (com consagração constitucional no n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa) abrange pessoas coletivas públicas e órgãos muito diversos. Neste horizonte, impõe-se, no mínimo, uma destrinça entre, por um lado, entidades com funções de regulação económica e social [autoridades reguladoras – a que a citada alínea g) do artigo 3.º se refere ex professo] e, por outro lado, entidades vocacionadas para a defesa dos direitos dos cidadãos (com especial atenção para a relação entre Administração e particulares) e para a fiscalização da legalidade administrativa"*

- Neste plano, dá nota da necessidade de enquadrar devidamente a própria EpT, na medida em que legislativamente caracterizada como "órgão independente". Conclui a Entidade "*que, assim, considerando que o Projeto em análise se aplica à interação entre entidades públicas – entre elas, entidades administrativas independentes, como é o caso da EpT – e entidades privadas nacionais ou estrangeiras que pretendam assegurar representação legítima de interesses, o diploma suscita-nos algumas reservas em relação aos potenciais reflexos que o*

mesmo, uma vez aprovado, possa vir a ter na EpT. Na verdade, a EpT tem como missão, nos termos do artigo 2.º do respetivo Estatuto, a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (a designada por declaração única). O punctum crucis *não está na circunstância de a EpT se encontrar vinculada a adotar as condutas previstas no regime jurídico ora delineado (que consubstanciarão condições mínimas de legitimidade da atividade de representação de interesses), mas antes no facto de implicitamente se admitir que uma entidade a quem cabe a fiscalização das declarações únicas possa acolher, no exercício desta específica missão (que corresponde, aliás, à sua missão nuclear), qualquer atividade de representação de interesses (ainda que realizada nos moldes estabelecidos pelo diploma) no exercício desta específica tarefa. Na verdade, a tarefa de controlo do cumprimnto das obrigações declarativas (e dos "processos decisórios" – lato sensu – que lhe estão associados) não deve ser influenciada por terceiros, precisamente por se tratar de uma atuação vinculada."* Como solução para a questão "*sugeria-se que o diploma tornasse mais explícita a circunstância de existirem atuações públicas que, pela sua natureza, são insuscetíveis de acomodarem a atividade de representação legítima de interesses, mesmo que rodeada das garantias de transparência e integridade contempladas no Projeto.*"

- Tendo em conta que os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde o final do exercício de funções e que têm de entregar, findo o prazo de três anos, uma declaração única atualizada, junto da EpT, esta entende ser relevande definir os concretos termos através dos quais será fiscalizado o cumprimento do disposto no n.º 1 do seu artigo 11.º, devendo a lei clarificar 3 aspetos, a saber se:

    i) "A atividade de representação de interesses constitui (como nos parece dever constituir) uma das atividades a inscrever obrigatoriamente na declaração única, nos termos gerais do proémio da alínea a) do n.º 3 do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho;

    ii) Tal inscrição ocorre em qualquer dos momentos em que é devido o cumprimento da obrigação declarativa, incluindo a declaração final atualizada;

    iii) Cabe à EpT, no horizonte específico da sua missão, controlar também o cumprimento dos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do Projeto"

- Pronunciando-se no seu parecer relativo ao Projeto de Lei do Chega, a Entidade sugere ainda que:
    - *i) "Se consagre uma sanção, associada ao incumprimento dos impedimentos constantes dos n.os 1 e 2 do preceito em análise, uma vez que as sanções constantes do artigo 13.º não são aplicáveis ao referido incumprimento."*
    - *ii) "De forma a evitar qualquer possível e errónea interpretação do n.º 4 no sentido de que o mesmo deixe em aberto alguma possibilidade de os Deputados à Assembleia da República realizarem atividades de representação de interesses de terceiros, vedada pelo n.º 2, sugere-se a eliminação do n.º 4. De resto, a obrigação de declaração da participação em tais atividades (ainda que ilegal) já decorre do proposto na anterior alínea a)."*

Associação Nacional dos Munciípios Portugueses (ANMP)

A ANMP pronuncia-se favoravelmente aos objetivos subjacentes aos dois projetos, sublinhando a necessidade de ser acautelada a sua situação particular de, embora entidade de direito privado, prosseguir uma missão de interesse público no quadro da representação dos muncípios portugueses a que a lei não deve ficar indiferente.

Assim, sugere a inclusão no diploma de norma que clarifique que não é abrangida a atividade prosseguida pela ANMP, pelas entidades intermunicipais e pelas associações de municípios de fins específicos, previstas e criadas nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)

A ANAFRE emitiu parecer favorável às iniciativas do PSD (Projeto de Lei n.º 346/XVI) e do Chega (Projeto de Lei n.º 366/XVI), formulando, porém, observações de substância em matérias que gostaria de ver clarificadas, a saber:

- Aponta para a necessidade de ponderação do alargamento dos mecanismos de pegada legislativa a outras atividades da Admnistração Pública, designadamente de atos administrativos, contratos públicos e outros processos com caráter decisório;

- Sugere a densificação de um "*critério distintivo entre o exercício de participação na defesa de direitos e na promoção de interesses de vária ordem subsumíveis nas práticas reguladas pelo diploma*" ou seja, um aprofundamento da distinção entre representação de interesses e intervenção procedimental em defesa de direitos ou interesses legalmente protegidos de que se é titular;

- Refere ainda que o "*diploma não diferencia entre as formas pelas quais se concretizam os seus objetivos de prevenção e a diferente natureza das entidades às quais se aplica, conquanto sinta necessidade dessa operacionalização, como resulta da disciplina dos arts 6º., 7º., 8º. 9º. e 13º*.

Outras consultas

Atento o seu relevo na discussão da matéria, como resulta de alguns dos pareceres remetidos, e tendo em conta que o procedimento legislativo a desenvolver pela Comissão Eventual procurará recolha alargada de contributos, sugere-se que sejam ainda ouvidos antes do agendamento para plenário ou na fase de especialidade, caso ocorra, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, o Conselho Económico e Social, a Associação Cívica Transparência e Internacional Portugal, as entidades administrativas independentes a abranger pela lei, e as duas associações representativas do setor constituídas à data, a saber, a Associação Portuguesa das Empresas de Comunicação (APECOM) e a Associação Public Affairs Portugal.

I.4. Avaliação dos contributos resultantes da consulta pública

Não foram recebidos contributos por esta via. Todavia, uma vez que ainda não se encontram agendadas para discussão em plenário e que a própria Comissão pretende organizar debate alargado através de uma Conferência Parlamentar, sugere-se que, à semelhança do sucedido na XIII Legislatura, sejam colocadas em plataforma para esse efeito e seja dada devida publicidade.

PARTE II - OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GP

II.1. Opinião do Deputado Relator

O histórico dos procedimentos legislativos anteriores

Como a respetiva exposição de motivos dá nota, o Projeto de Lei n.º 346/XVI do PSD retoma a inciativa apresentada por aquele grupo parlamentar na XV Legislatura, então sob o número 995/XV.

O tema da regulamentação do lobbying ou da representação de interesses, (conforme a expressão a que se dê preferência) se encontra em discussão parlamentar desde a XIII Legislatura (tendo os primeiros projetos sido apresentados em 2016, há mais de 8 anos) importa ter presente de forma rigorosa quais foram os passos dados e quais as causas da não aprovação até ao momento de um quadro regulatório.

O Decreto n.º 311/XIII, fruto dos trabalhos realizados na XIII Legislatura no quadro da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas na sequência de projetos de vários partidos:

- O primeiro Projeto de Lei, do CDS (n.º 225/XIII), apresentado em maio de 2016;
- As duas iniciativas do PS, os Projetos de Lei n.ºs 734/XIII e 735/XIII, e o Projeto de Lei n.º 1053/XIII, de autoria de um grupo de Deputados do PSD, apresentados em dezembro de 2018.

As iniciativas discutidas na Comissão foram sujeitas a consulta pública através do site da Assembleia da República, tendo igualmente sido recolhidos pareceres a pedido da comissão a várias entidades (para lá das consulta obrigatória aos órgãos de governo próprio das Regisões Autónomas): Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Associação Nacional dos Municípios, ANAFRE, Conselho Económico e Social, Ordem dos Advogados. Foram ainda promovidas audições presenciais na Comissão Eventual sobre o conjunto dos projetos de lei em discussão, durante mais de dois anos.

Para além das diligências referidas, no que respeita ao Lobbying/Representação de interesses realizou-se Conferência Parlamentar sobre a matéria na Sala do Senado a 14

de setembro de 2019, com representantes do Parlamento Europeu, investigadores, profissionais do setor e Deputados da Comissão;

Após a preparação de um texto de substituição das referidas iniciativas, foi pedido novo parecer, incidindo sobre o texto de fusão, às seguintes entidades: órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, Conselho de Prevenção da Corrupção, ANMP e ANAFRE, Provedor de Justiça, ANAC, Autoridade da Concorrência, Autoridade de Mobilidade e Transporte, ANACOM, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Banco de Portugal, 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) e Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC);

Depois de recebida a segunda ronda de pareceres, foram apresentadas em março de 2019 propostas de alteração ao texto de substituição, que seriam votados ainda nesse mês e remetido o novo texto para votação em plenário em junho de 2019, dando origem ao referido Decreto n.º 311/XII, que seria objeto do veto do Presidente da República.

Na sequência do referido veto do Presidente da República, os grupos parlamentares do PS e do CDS apresentaram propostas de alteração procurando indo ao encontro das questões referidas na mensagem que fundamentou a devolução do diploma, aceitando integralmente as reservas do Presidente, a saber:

- Incluindo a Presidência da República e seus serviços no âmbito subjetivo do diploma;
- Prevendo a identicação dos clientes e dos rendimentos anuais provenientes da atividade de representação de interesses.

Na Legislatura seguinte, foi a matéria novamente objeto de quatro iniciativas legislativas com os n.ºs 30/XIV (CDS-PP), 73/XIV (de alguns Deputados do PSD), 181/XIV (PAN) e 253/XIV (PS). Após descida à Comissão na especialidade, foi elaborado projeto de texto de substituição pelo PS, CDS e PAN que não foi votado na Comissão e cuja avocação para plenário requerida pelo PAN foi rejeitada, mas que tem traduzido base de trabalho sobre a qual as iniciativas de praticamente todas as forças políticas têm vindo a assentar os seus projetos doravante (quer na XV, quer na XVI Legislatura).

Quanto ao projeto do PSD (PJL n.º 346/XVI)

Como referido, a inciativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do PSD assenta no referido texto de substituição apresentado pelo PS, CDS e PAN no final da XIV Legislatura e que apresentara já como Projeto de Lei n.º 995/XV na Legislatura anterior. Todavia registam-se duas alterações de relevo:

1) A inclusão em anexo ao diploma, de um "Código de Conduta para as Relações entre Representantes de Intereses Legítimos e Entidades Públicas", de adesão obrigatória nos termos do artigo 13.º do projeto de lei;

2) O abandonr da solução anterior em que considerava incompatível o exercício da advocacia e solicitadoria com a representação de interesses, eliminando a alínea que o previa.

Quanto ao projeto do Chega (PJL n.º 366/XVI)

A inciativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega reproduz, com quatro alterações de pormenor[1], o texto de substituição apresentada pelos Grupos Parlamentares do Partido Socialista, do Centro Democrático Social e do Pessoas Animais Natureza, no final da XIV Legislatura. O referido projeto foi já submetido na XV Legislatura pela primeira vez pelo Chega, com o n.º 346/XV. Nesse sentido, o autor do relatório nada tem a acrescentar perante um texto que não é original e que reproduz o trabalho de construção de um consenso construído pelos referidos três grupos parlamentares.

[1] No n.º 1 do artigo 2.º, o aditamento de uma referência "*a pessoas singulares ou coletivas*" e outra "*contratos públicos*", no n.º 3 do artigo 4.º, a supressão do inciso "*pesquisáveis e abertos*" quanto ao regime de acessibilidade online dos dados, no n.º 4 do artigo 5.º, supressão do prazo de 60 dias para atualização de dados no registo da entidade e, finalmente, no n.º 1 do artigo 7.º, a eliminação da previsão do dever dirigido às entidades registadas de se absterem "*de infringir e de incitar as entidades públicas, os titulares dos seus órgãos e os seu funcionários, a infringir as regras constantes da presente lei e as demais normas de conduta que lhes são aplicáveis*"

Questões substantivas: registo de advogados e solicitadores

Quanto à substância, importa deixar ainda algumas considerações sobre uma matéria que poderá representar ainda um ponto em aberto no comparativo entre os dois projetos avaliados no presente relatório, entre si e face a projetos de outras forças políticas (veja-se, a título de exemplo, os projetos da IL (n.º 190/XVI) ou o do PAN (n.º 279/XVI na linha do projeto por si apresentado na XV Legislatura): o regime aplicável a advogados e solicitadores.

O projeto do PSD abandona a solução da sua versão da legislatura anterior (Projeto de Lei n.º 995/XV) em que considerava incompatível o exercício da advocacia e solicitadoria com a representação de interesses, eliminando a alínea que o previa (e que se econtra nos projetos do Chega, do PAN ou da IL apresentados na presente legislatura).

Cumprirá, pois, esclarecer o conjunto de matéiras relativas à inclusão no registo do representação de interesses dos advogados e das sociedades de advogados. O PAN, por exemplo, é ainda explícito no senido de que devem estar abgrangidos "*sempre e quando representem grupos de interesse*", de forma a "*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 atos inseridos em tal conceito*." A solução apresentada pelo PAN (e a ausência de expressa previsão nos dois projetos em análise no presente relatório) convoca uma reflexão mais aprofundada sobre o tema, de forma a não se prestar a equívocos:

a) Tendo sido excluída a possibilidade de advogados e solicitadores desenvolverem as atividades de representantes de interesses, a sua inclusão no registo pode convidar a perceção de que assim não é, e gerar zonas cinzentas que a opção de proibição anterior vedada – e que se reportava ao conjunto de atos que se reconduzem à representação e interesses e não a quaisquer atos próprios de advogados;

b) Se por outro lado se trata, como parece resultar da redação do preceito do PAN, de determinar que um advogado ou solicitador se tenha de registar na

plataforma apenas porque presta serviços jurídicos (atos próprios e reservados da sua profissão), a entidades que desenvolvem representação de interesses, nesse caso já estaremos potencialmente perante uma realidade que se intercruza com a relação entre o advogado e solicitador e o seu cliente, num quadro em que a sociedade não desenvolve ela própria atividade de representação de interesses. Será um solução que não se compreende tendo em conta que a razão para o registo prévio é o acesso ao decisor público, o que não acontecerá caso o advogado ou solicitador com ele não tenha qualquer interação;

c) Questão distinta poderá ser uma terceira, mas que potencialmente não está apenas sob a égide destes diplomas relativos ao lobbying, mas que passa por saber se um contacto de um advogado ou solicitador, fora do quadro da representação de interesses, deve ser objeto de registo (ainda que divulgado posteriormente à conclusão do procedimento que o motivou) – questão essa que parece ser pertinente no quadro do projeto do PSD, mas a que não é dada resposta clara.

Em suma: cumprirá fixar com rigor as fronteiras das atividades em presença, esclarecer se a atividade de representação de interesses é ou não compatível com a atividade de advogado e solicitador e, caso se considere que o é (em todos os casos ou apenas pontualmente) aferir o que deve ser objeto de registo.

Questões substantivas: regulação da pegada para a Assembleia da República

Como sustentado na Legislatura anterior, continuamos a entender que a melhor forma de proceder à instituição do mecanismo da pegada legislativa é através da sua devolução a cada legislador para desenho do regime mais adequado ao respetivo procedimento legislativo. Ademais, sem prejuízo de a Assembleia da República poder aprovar em simultâneo as regras para a sua regulação, não deverão as mesmas ficar em anexo a um ato legislativo, antes devendo ser enquadradas no plano regimental e/ou do seu respetivo Código de Conduta.

Questões substantivas: Códigos de Conduta

Pelas mesmas razões aduzidas no ponto anterior, entendemos que a melhor forma de proceder à instituição de regras de conduta adicionais é através da sua devolução a cada entidade para elaboração autónoma e sensível à natureza e perfil de cada organismo. A opção do PSD de aprovar em anexo a um ato legislativo um Código de Coduta sobre a matéria aplicável a todos os destinatários da norma afigura-se excessivamente rígida (e até contraditória com a natureza de um Código de Conduta, que se deve diferenciar da norma legal quanto ao seu papel no sistema regulatório).

Questões substantivas: registo centralizado

A opção de um registo centralizado único e obrigatório poderá potencialmente colidir com a autonomia organizativa constitucionalmente assegurada ao Governo sobre o seu funcionamento, daí a solução de adesão voluntária ao registo gerido pela Assembleia se pode afigurar como melhor solução numa primeira fase (durante a qual a prudência também aconselharia a não sobrecarregar a Entidade para a Transparência com mais uma missão quando ainda está em processo de instalação, como sugerem outras iniciativas em discussão).

II. 2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s

Não foram remetidas por escrito até ao momento posições por parte de outros Deputados.

II. 3. Posição de grupos parlamentares

Não foram remetidas por escrito até ao momento posições por parte dos grupos parlamentares.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do PSD tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 346/XVI - Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas nacionais ou estrangeiras 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;

2. Posteriormente, o Grupo Parlamentar do Chega apresentou o Projeto de Lei n.º 366/XVI - Regulamenta a actividade de representação legítima de Interesses ("Lobbying") junto de entidades públicas e cria um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República

3. Atento o seu relevo na discussão da matéria, como resulta de alguns dos pareceres remetidos, e tendo em conta que o procedimento legislativo a desenvolver pela Comissão Eventual procurará recolha alargada de contributos, sugere-se que sejam ainda ouvidos antes do agendamento para plenário ou na fase de especialidade, caso ocorra, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, o Conselho Económico e Social, a Associação Cívica Transparência e Internacional Portugal, as entidades administrativas independentes a abranger pela lei, e as duas associações representativas do setor constituídas à data, a saber, a Associação Portuguesa das Empresas de Comunicação (APECOM) e a Associação Public Affairs Portugal.

4. Uma vez que ainda não se encontram agendadas para discussão em plenário e que a própria Comissão Eventual para o Acompanhamento Integrado da Execução e Monitorização da Agenda Anticorrupção pretende organizar um debate alargado através de uma Conferência Parlamentar, sugere-se que, à semelhança do sucedido na XIII Legislatura, sejam colocadas em plataforma para esse efeito e seja dada devida publicidade.

5. Face ao exposto no presente relatório, na nota técnica e nota da admissibilidade quanto à substância das propostas e ao seu enquadramento constitucional, a Comissão Eventual para o acompanhamento integrado da execução e monitorização da Agenda Anticorrupção é de parecer que a mesma reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidas e votadas na generalidade em plenário.

PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

Anexa-se ao presente relatório:

a) As notas técnicas referentes aos Projetos de Lei n.º 346/XVI e n.º 366/XVI, elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR;

b) Os pareceres elaborados nas legisalturas anteriores em relação aos Projetos de Lei n.ºs 30/XIV (CDS-PP), 73/XIV (Deputados do PSD), 181/XIV (PAN), 253/XIV (PS), 189/XV (CH), 252/XV (PAN), 994/XV (PS), 995/XV (PSD) e 996/XV (IL), na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garatias e na Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados.

c) O texto de substituição apresentado (e não votado) pelo Partido Socialista (PS), pelo Centro Democrático Social (CDS) e pelo Pessoas – Animais – Natureza (PAN) na XIV Legislatura.

Palácio de S. Bento, 4 de fevereiro de 2025.

O Deputado Relator	**A Presidente da Comissão**
(Pedro Delgado Alves)	(Cláudia Santos)