



Parecer da Ordem dos Advogados

Projeto de Lei nº 179/XVI/1.ª

Pela Assembleia da República, através da sua Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, foi solicitado à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei¹ *supra* indicado, que preconiza, por um lado, a regulamentação da atividade de lobbying e, por outro, a 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.

A proposta em apreço apresenta como escopo essencial, a luta contra a propagação de discursos populistas e extremistas que, segundo a exposição de motivos da mesma *“acabarão por resultar na sua erosão”*, entenda-se à erosão da democracia em Portugal, ou pelo menos, como a conhecemos. *“Tais desafios serão ultrapassados se o nosso país for capaz de conseguir fazer aprovar e levar à prática, uma estratégia integrada que, de forma fundamentada, ponderada e consequente, consiga tomar medidas tendentes a garantir uma maior transparência do sistema político e da administração pública. 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. Só com uma política integrada que leve a efeito estes objetivos é possível recuperar a confiança dos cidadãos na política, na democracia e no sistema político. Esta falta de confiança é clara se olharmos, por exemplo, para os dados preocupantes do mais recente Eurobarómetro Standard², referente à primavera de 2019, os quais demonstram que Portugal é o país da União Europeia 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. O mesmo estudo demonstrou que, na primavera de 2018, só 42%, 37% e 20% dos portugueses afirmavam confiar respetivamente no Governo, na Assembleia da República e nos partidos políticos, respetivamente.”*

¹ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=263833>

² Comissão Europeia (2019), «Standard Eurobarometer 91 - Public opinion in the European Union», União Europeia (disponível na seguinte ligação; <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3220>).



Acresce ainda que, e especificamente, quanto ao sistema de regulação do lobby proposto, o mesmo assenta, no essencial, em seis aspectos estruturais:

- Em primeiro lugar, que o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies tenha uma lógica de registo único e centralizado, assumindo uma lógica de sistema integrado que abarque todas as entidades públicas inseridas no âmbito de aplicação desta futura lei (alegadamente o mais eficaz);
- Depois, a inclusão no registo do lobby de advogados – hipótese que merece o aplauso desta ordem, uma vez que, é nosso entender que, por um lado, se há profissionais capazes de desempenhar esta atividade de forma isenta e independente são os profissionais da advocacia e, por outra, não são propriamente os advogados a estarem sujeitos a registo mas antes os "lobistas" - e das sociedades de advogados sempre e quando representem grupos de interesse, ou seja, 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;
- Em terceiro lugar, com o intuito de assegurar um sistema de registo obrigatório dos Lobistas propondo a consagração de mecanismos de sanção para a ausência de registo;
- Em quarto lugar, propõe adicionalmente a consagração de um mecanismo de pegada legislativa obrigatório, no quadro da Assembleia da República (quanto a projetos de lei e propostas de lei) e facultativo para os demais níveis de poder;
- Em quinto lugar, propõe-se que exista um relatório anual de avaliação deste sistema de transparência, a ser elaborado pela Entidade para a Transparência com auscultação dos envolvidos e da sociedade civil; e, finalmente,
- Em sexto e último lugar, propondo uma ligeira alteração ao estatuto dos antigos deputados no sentido de, em linha com o que se prevê no quadro do Parlamento Europeu, clarificando a necessidade de registo por parte de antigos deputados que se dediquem profissionalmente à atividade de representação de grupos de interesse ou de lobbies, incluindo por si ou através de sociedade de advogados, considerando que os mesmos gozam da faculdade de livre acesso à Assembleia da República. Esta pequena alteração afigura-se ao grupo parlamentar proponente como importante, atendendo ao 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.



Estamos, portanto, perante um projeto de lei que não é de todo estranho as necessidades atuais nacionais e internacionais. Aliás, já constava do “Caderno de Encargos” deste Conselho Geral, liderado pela Sra. Bastonária, a Dr.ª Fernanda de Almeida Pinheiro, a intenção de proceder à regulamentação do *Lobbying* em Portugal, que tem sido aliás um tema debatido há anos, estabelecendo para tal que, a própria Ordem dos Advogados “pode:

- Estabelecer códigos de conduta específicos para Advogados/as envolvidos/as em atividades de *Lobbying*”, mas ainda através “do seu Conselho Superior e dos seus Conselhos de Deontologia, a Ordem dos Advogados pode fornecer orientações claras sobre como a Advocacia se deve envolver em atividades de *Lobby* de maneira ética e legal;
- A Ordem dos Advogados pode colaborar com outras organizações profissionais para desenvolver diretrizes conjuntas sobre lobbying; bem como,
- Trabalhar em conjunto com o Governo, Parlamento, Sociedade Civil para criar um ambiente regulatório eficaz e transparente para o *Lobbying*.

“Em resumo, a Ordem dos Advogados tem o potencial de desempenhar um papel fundamental da criação de um ambiente regulatório sólido para o Lobbying em Portugal, garantindo que a Advocacia atua com ética e transparência nas suas atividades de representação de interesses. A Ordem dos Advogados poderá ser um poderoso parceiro do legislador, uma vez que, a implementação de um regime de regulamentação do Lobbying em Portugal apresenta diversos desafios, nomeadamente:

1. Complexidade Legal: A atividade de Lobbying envolve uma série de nuances legais, como transparência, conflitos de interesse e responsabilidades profissionais. Criar regras claras e abrangentes que abordem essas questões é um desafio complexo;
2. Equilíbrio entre Interesses: O legislador tem necessidade de encontrar um equilíbrio delicado entre os interesses das empresas e da sociedade em geral. Regular o Lobbying sem prejudicar a liberdade de expressão e o direito à representação é um desafio.
3. Fiscalização Efetiva: Garantir que os/as envolvidos/as cumprem as regras de Lobbying requer um sistema eficaz de fiscalização. A Ordem dos Advogados conseguirá verificar as atividades dos/as Advogados/as e aplicar sanções a nível deontológico e disciplinar e pode ser parceiro na gestão da aplicabilidade da lei de uma forma geral.
4. Colaboração com Outras Entidades: A regulamentação do Lobbying não é responsabilidade exclusiva do legislador. Terá necessariamente que colaborar com outras instituições, como a Ordem dos Advogados, o que é mostra essencial para criar um ambiente regulatório eficaz.”



De regresso ao Projeto de Lei em apreço, e aprofundando um pouco mais a nossa análise, haverá a necessidade de proceder a algumas críticas justificadas, em nosso modesto entender, nomeadamente:

1. Quanto ao artigo 1.º, n.º1 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.º2, 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.º2, 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, e com base no que ficou *supra* transcrito, 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!

Neste sentido, a Ordem dos Advogados emite parecer favorável ao Projeto de Lei *sub judice*, desde que as ressalvas *supra* explanadas sejam acolhidas.



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

É este, salvo melhor entendimento, o nosso parecer.

Viseu, 5 de Julho de 2024

Edgar Amaral

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados Portugueses

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa

T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31

E-mail: cons.geral@cg.oa.pt

<https://portal.oa.pt>
