

A/C

Exma. Senhora Deputada Ofélia Ramos

Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (CTED)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1249-068 Lisboa

4CTED@ar.parlamento.pt

ASSUNTO: Parecer da Transparência e Integridade, Associação Cívica aos seguintes Projetos de Lei:

DATA: 23/07/2024

1. Projeto de Lei n.º 179/XVI/1ª (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”
2. Projeto de Lei n.º 190/XVI/1ª (IL) – “Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos”

Exma. Senhora Deputada,

Agradecendo a oportunidade facultada por V. Exa. e a Comissão a que preside, vimos pela presente emitir o nosso parecer sobre os Projetos de Lei em epígrafe.

1. Gostaríamos de começar por recordar que em fevereiro de 2021 a TI Portugal apresentou um [parecer](#) em complemento à discussão na generalidade sobre os três projetos de lei que foram votados e aprovados na Assembleia da República a 15 de janeiro de 2021. Desse parecer constava já uma análise ao Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.ª: “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) (PAN)”

2. O atual **Projeto de Lei n.º 179/XVI/1ª (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”** – mantém em larga medida o que se encontrava já proposto no citado Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.ª e, nessa medida, sublinhamos o que sobre ele referimos anteriormente como positivo, acrescentando que nos parece globalmente uma boa proposta.

3. Quanto ao **Projeto de Lei n.º 190/XVI/1ª (IL) – “Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos”**, salientamos desde já que nos parece igualmente uma boa proposta, e com potencial para representar um avanço significativo na promoção da transparência e responsabilidade nas interações entre o setor privado e os poderes públicos em Portugal. Se implementados de forma eficaz, ambos os projetos podem contribuir para a integridade das instituições democráticas e para uma maior confiança pública.

4. Por questões de economia de recursos, a análise da TI Portugal sobre ambos os Projetos de Lei segue a mesma linha de avaliação, assente em seis vetores-chave, alinhados com as nossas próprias propostas e recomendações sobre a matéria em apreço.

1) Definição de lobbying

Em nosso entender, o termo deve abranger 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.

Uma definição assente na atividade de influência em determinados processos de tomada de decisão torna-se, por um lado, suficientemente abrangente ao não permitir que determinadas categorias de profissionais escapem à regulamentação, mas, por outro lado, permite que contactos de pessoas coletivas e cidadãos com decisores públicos com vista a informar ou denunciar não estejam dependentes de registo.

Ambos os projetos apresentam uma boa definição de *lobbying*, que se centra na atividade de influência em si mesma, e salvagam os direitos individuais de reunião, liberdade de expressão, de petição e de participação na vida política.

2) Abrangência de lobistas

Deve abranger qualquer pessoa singular ou coletiva que exerça atividades de *lobbying*, para fins privados, públicos ou coletivos, a título remunerado ou não. É aconselhável que a lei enumere a título exemplificativo, mas não exclusivo, algumas categorias.

Entendemos que uma boa definição de *lobbying* deve focar-se se na atividade em si e não no sujeito que o pratica.

Tal definição permite salvaguardar os direitos individuais dos cidadãos e atos próprios de determinadas profissões sem, contudo, isentar necessariamente esses profissionais das obrigações decorrentes da lei quando estes pratiquem as ditas atividades de representação de interesses.

Não obstante, a questão da compatibilização da advocacia com a representação profissional de interesses deve merecer atenção especial. Pela natureza da sua profissão e dos serviços que oferecem, que vão além dos atos próprios, os advogados têm ao seu alcance toda a capacidade para praticar *lobbying* e, julgando até pelos documentos publicados nos websites das comissões parlamentares, já o praticam.

Parece-nos correta e necessária a precisão do Projeto de Lei do PAN relativamente a advogados e sociedades de advogados para que estes sejam incluídos no registo de lobby sempre e quando representem grupos de interesse. Tal como se pode ler no preâmbulo do Projeto de Lei do PAN:

propomos a inclusão no registo do lobby de advogados 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. (pág.7)

propomos 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 às atividades 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 (pág. 10)

Contrariamente, o Projeto de Lei da IL é omissivo relativamente à precisão que nos parece indispensável relativamente a estes profissionais, que consideramos deverem ser obrigatoriamente ser incluídos no registo de lobby sempre e quando representem grupos de interesse. O Projeto de Lei da IL remete para o articulado nos artigos 1.º, 2.º, e 3.º da Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto na sua redação atual, onde se pode ler que:

- 1 - Apenas os licenciados em Direito com inscrição em vigor na Ordem dos Advogados e os solicitadores inscritos na Câmara dos Solicitadores podem praticar os atos próprios dos advogados e dos solicitadores.
- 2 - Podem ainda exercer consulta jurídica juristas de reconhecido mérito e os mestres e doutores em Direito cujo grau seja reconhecido em Portugal, inscritos para o efeito na Ordem dos Advogados nos termos de um processo especial a definir no Estatuto da Ordem dos Advogados.
- 3 - Excetua-se do disposto no n.º 1 a elaboração de pareceres escritos por docentes das faculdades de Direito.

O Projeto de Lei da IL isenta das obrigações da lei "os atos próprios de advogado ou solicitador" (Artigo 5º, n.º 3, a)). Na nossa perspetiva, a interpretação de "atos próprios de advogados" pode dar azo a confusões interpretativas através das quais se tentem isentar os advogados das regras de transparência, principalmente quando o mesmo Projeto de Lei determina, no seu Artigo 3º, alínea e) que seja qualificado como "Representante de Interesses", *todo o lobista inscrito no Registo de Transparência*.

Deste modo, parece-nos que a proposta do PAN, ao não prever esta exceção, deixa claro que a regulação se aplica aos atos de lobbying que incluem naturalmente aqueles praticados por advogados. O que impede as ambiguidades de interpretação que a proposta da IL poderá naturalmente provocar.

3) Abrangência dos alvos de lobbying, i.e., entidades públicas e de detentores de cargos político e públicos

Deve incluir qualquer indivíduo com poderes de tomada de decisão (e seus assessores), eleito, nomeado ou empregado em qualquer ramo do governo e da função pública, tanto a nível nacional como subnacional, bem como em órgãos privados que desempenham funções públicas, e organizações internacionais públicas domiciliadas ou operacionais no país em questão.

Por outro lado, alertamos para a circunstância da limitação do âmbito que pode ser feita se se adotar um critério exclusivamente orgânico, ou seja, colocando o enfoque nas entidades públicas, nos órgãos, serviços, gabinetes, etc., nunca se mencionando os seus titulares.

O critério orgânico pode induzir uma interpretação formalista pelo que se sugere incrementar a abrangência com a inclusão de todas as atividades em resposta a pedidos de informação diretos e individualizados das entidades públicas ou convites individualizados para assistir a audições públicas ou participar nos trabalhos de preparação de legislação, de regulamentos ou de políticas públicas, incluindo o envio de contributos por meio de audição ou escritos;

Parece-nos importante que o atual Projeto de Lei do PAN continue a identificar especificamente o Banco de Portugal como entidade abrangida, porque tal garante que esta entidade reguladora não será excluída das obrigações decorrentes da lei.

O Projeto de Lei da IL abrange as entidades administrativas independentes, mas exclui da aplicação da lei o Banco de Portugal e as entidades reguladoras, o que nos parece contraproducente, criando um regime de exceção que não nos parece ajustado ao espírito da iniciativa.

O Projeto de Lei da IL inclui as entidades adjudicantes, nos termos e para efeitos do disposto no Código dos Contratos Públicos, o que não consta do Projeto de Lei do PAN. É uma solução positiva e mais abrangente, mas que pode eventualmente colocar problemas práticos de implementação em entidades pequenas e com poucos recursos.

Por outro lado, o Projeto de Lei do PAN isenta freguesias pequenas (menos de 10 mil eleitores ou menos de 7 mil eleitores e menos de 100 km² de área). Talvez o limite pudesse ser maior para evitar burocracia em freguesias pequenas e onde todos se conhecem. Todavia, mais relevante, é assegurar que a agenda é pública. Confiamos que a solução a encontrar garante a mitigação deste risco.

4) Informações do Registo

Qualquer registo de transparência em matéria de *lobbying* deve ser conter todas as informações necessárias sobre a identificação de lobistas e áreas de representação de interesses, os alvos de *lobbying*, bem como os meios utilizados para exercer influência. Não podemos, no entanto, deixar de expressar a nossa preocupação com o facto de o registo vir a funcionar junto da Entidade para a Transparência. Compreendemos que, no plano dos princípios, esta é a solução que melhor se adequa ao espírito da instituição. Contudo, tendo em atenção os atrasos sucessivos e as disfuncionalidades que caracterizaram a instalação e entrada em funcionamento desta Entidade, não podemos deixar de sinalizar que as presentes propostas só alcançarão real alcance prático se

existir um real compromisso político com o regular funcionamento da Entidade para a Transparência, que deverá ser dotada de todos os meios (humanos, logísticos e financeiros) necessários para que leve a bom porto as missões que a lei que lhe tem atribuído. Nesse sentido, e embora seja matéria que extravase este concreto pedido de pronúncia, sugerimos uma reflexão alargada sobre o estatuto da Entidade para a Transparência, bem como da própria Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, para que transitem da esfera do Tribunal Constitucional, e passem a funcionar, como órgãos independentes, junto da Assembleia da República.

Consideramos fundamental que se assegure que a atividade de *lobbying* obedeça ao princípio da condicionalidade, para todos os indivíduos lobistas ou de uma empresa de *lobbying*, ou seja, que tais atividades e seus atores sejam assim classificados apenas e só depois de comprovada a sua inscrição, a fim de melhor se identificarem desconformidades.

Para o efeito, a qualidade dos dados é essencial. Não podem ser incoerentes, incompletos, duplicados, e omissos, o que significa que deve existir um corpo técnico especializado responsável pelo controlo e validação dados a todo o tempo, e, da mesma forma, importa garantir a manutenção de um arquivo público de tal registo (por ex., empresas ou lobistas que deixem de ser e passados uns anos voltam a ser), todos os registos, incluindo os históricos devem estar públicos.

O Projeto de Lei do PAN instituindo um *Registo de Transparência da Representação de Interesses e de Lobbies* continua a conter uma proposta completa e em linha com, por exemplo, o registo de transparência da União Europeia. É também inovador, uma vez que inclui 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*” (artigo 5.º, n.º 1, a), VI).

Da mesma forma, o Projeto do PAN exige igualmente mais informação sobre a atividade comercial, o que é relevante para se perceber a dimensão (até financeira) dos lóbis que atuam no país.

O Projeto de Lei da IL instituindo um *Registo de Transparência de Representação de Interesses ou Grupos de Interesses* é mais conservador nas obrigações dado que, por exemplo, não demanda a inclusão destes dados financeiros.

Muito embora ambas as propostas sejam de saudar, concretamente sobre a obrigação de registo, elas são omissas quanto ao que deve constar do “contacto” e “interação”, bem como do “pós-reunião”.

Não há súmulas, atas, resumos, resultados das “reuniões”, nem consta se serão ou não publicados, nem se assegura que todas as declarações/reportes devam ser controlados (por exemplo, proibindo a fiscalização por amostra), e as decisões suspensão devem ser públicas, o que não está claro nas propostas de ambos os partidos, de entre outras matérias que mereceriam maior reflexão crítica e intervenção programática, tendo presente, nomeadamente, a experiência europeia¹.

Por exemplo, no Artigo 13.º do Projeto de Lei da IL, sobre “Audiências e consultas públicas”, o n.º 5 admite que seja omitida a divulgação de contactos e audiências, não só para salvaguardar “*regimes de sigilo ou confidencialidade*” previstos na lei, mas também com uma referência vaga a “*reserva devida a casos sensíveis*”.

Ora, esta formulação é demasiado vaga e presta-se a confusões interpretativas e a eventual arbitrariedade na aplicação da norma, que pode ser abusada como manta acobertadora de lobby opaco.

Onde haja regimes de sigilo especificamente previstos que impeçam a aplicação da lei, eles devem estar claramente identificados e integrados, se necessário, como exceções à legislação.

5) Pegada legislativa

Em todas as iniciativas legislativas e políticas, os contactos realizados em representação de interesses devem ser registados, produzindo uma ‘pegada da tomada de decisão’, delineando a história, o envolvimento público e o processo geral de formulação da iniciativa. A pegada também deve estar também, e naturalmente, vinculada

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0292_PT.html

https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-05/SR-2024-05_PT.pdf

aos dados de registo de lóbi.

Ambos os Projetos de Lei preveem o *Mecanismo de Pegada Legislativa*, o que saudamos.

O Projeto de Lei do PAN acrescenta a possibilidade de estender o Mecanismo de Pegada Legislativa a todas as entidades públicas abrangidas, o que se nos afigura promissor pelo potencial de abranger e registar *todas as interações ou consultas, sob qualquer forma, realizadas na fase preparatória das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, de atos administrativos, de contratos públicos ou de outros processos decisórios, e que assegurem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo* (Artigo 3.º, n.º 3).

6) Sanções

Os representantes de interesses registados devem ser sujeitos a sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas pela violação do código de conduta a que estão sujeitos ao registarem-se. Essas sanções devem ter uma escala móvel para que infrações menores possam ser razoavelmente tratadas, enquanto transgressões graves devem passíveis de punição significativa, incluindo a ameaça de sanções criminais e cancelamento temporário do registo.

O Projeto de Lei do PAN lista um conjunto de sanções mais abrangente, além da suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo, algo que não é contemplado pela IL.

Ambos os partidos impõem a publicitação das referidas sanções, o que nos parece muito ajustado e relevante.

5. Resta-nos dizer que a TI Portugal apresentou um conjunto de medidas no [Caderno de Encargos para as Eleições Legislativas de janeiro de 2022](#), relacionadas com a regulamentação do lobbying, a saber:

- Publicitação, nos respetivos sites, das reuniões mantidas pelos gabinetes ministeriais e grupos parlamentares, deputados únicos com representação parlamentar e deputados não inscritos com representantes de interesses, públicos ou não públicos, nacionais ou internacionais, incluindo os de âmbito local e regional;
- Publicitação, no site do governo, das ofertas e hospitalidade aceites pelos membros do governo e respetivo staff, à semelhança do praticado pelo parlamento, em modo acessível, online, gratuito, integral e atualizado;
- Publicação no site do governo do processo legislativo do executivo, nomeadamente etapas de cada decreto e pareceres solicitados, à semelhança do praticado pelo parlamento, em modo acessível, online, gratuito, integral e atualizado;
- Promoção de uma participação mais alargada, inclusiva e representativa da sociedade civil no processo legislativo, alargando audições e solicitação de pareceres a organizações e movimentos sociais, bem como a especialistas nacionais e internacionais;
- Publicitação de pedidos de escusa por parte de membros do governo em processos de decisão devido a conflitos de interesse dos próprios na matéria em causa, em modo acessível, online, gratuito, integral e atualizado; e
- Reforço do processo de nomeação de titulares de altos cargos públicos, como governador do Banco de Portugal, Procurador-Geral da República e Presidente do Tribunal de Contas, através de proposta de três nomes por parte do executivo sujeitos a audições parlamentares antes da nomeação final.

Em complemento, partilhamos algumas ligações úteis consubstanciando a nossa posição e da Transparency International, de que somos representantes no nosso país:

- [Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal](#)
- [Parecer sobre os projetos de lei sobre a regulamentação da atividade de lobbying](#)
- [Caderno de Encargos Legislativas 2022](#)
- [Lifting the Lid on Lobbying: The Influence Market in Portugal](#)

- [Knowledge Hub reports - Lobbying](#)
- [Transparency International EU finds patchy publication of lobby meetings among MEPs \(2022 report\)](#)
- [Deep pockets, open doors: big tech lobbying in Brussels \(2021 report\)](#)
- [Policy position statue and funding of political parties and foundations](#)
- [Transparency International EU recommendations for a mandatory lobby register](#)
- [Our advocacy on Council lobby transparency](#)
- [International lobby transparency standards](#)
- [EU Integrity Watch: online tools with real-time data on EU lobbying](#)
- [Transparency International ongoing research on big tech lobbying](#)
- [Recommendations for ethical advocacy for lobbyists](#)
- [Reply to the Commission consultation on the mandatory lobby register](#)
- [Background paper on the “EU Legislative Footprint”](#)
- [2015 report on “Lobbying in Europe”](#)
- [2015 report on lobby meetings of the European Commission](#)

Colocando-nos à Vossa inteira disposição para quaisquer esclarecimentos que entenda pertinentes, subscrevo-me

Com os melhores cumprimentos,



Margarida Mano
Presidente da Direção
E-Mail: margarida.mano@transparencia.pt

RESUMO DA AVALIAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI POR VETORES-CHAVE DE ANÁLISE	Projeto de Lei n.º 179/XVI/1ª (PAN)	Projeto de Lei n.º 190/XVI/1ª (IL)
Definição de lobbying		
Abrangência de lobistas		
Abrangência dos alvos de lobbying, i.e., entidades públicas e de detentores de cargos político e públicos		
Informações do Registo		
Pegada legislativa		
Sanções		

PROMISSOR	
A CARECER DE MELHORIA	
DESAJUSTADO	