



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

A Assembleia da República, através da Exma. Senhora Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, da Assembleia da República, solicitou ao Conselho Superior do Ministério Público a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 179/XVI/1.^a, da autoria da Senhora Deputada Única do partido PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA.

I. Enquadramento – objeto do projeto de Lei

A exposição de motivos da iniciativa legislativa supra identificada justifica a sua apresentação, em síntese, com base nos seguintes considerandos:

“Especificamente quanto ao sistema de regulação do lobby que propomos com a presente iniciativa, importa destacar seis aspetos estruturais diferenciadores relativamente a outras iniciativas parlamentares anteriores - incluindo o Decreto n.º 311/XIII.

*Assim, em **primeiro lugar**, o PAN propõe **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.*

(...)



Em **segundo lugar**, contrariamente à solução que constava do Decreto n.º 311/XIII e em linha com o que foi defendido pela Ordem dos Advogados junto da Assembleia da República em 2020¹, propomos **a inclusão no registo do lobby de advogados e das sociedades de advogados sempre e quando representem grupos de interesse, (...)**

Em **terceiro lugar**, com o intuito de **assegurar um sistema de registo obrigatório dos lobistas**, propomos a consagração de mecanismos de sanção para a ausência de registo por parte dos lobistas e para eventuais violações desta futura lei. (...)

Em **quarto lugar**, gostaríamos de destacar que o presente projeto de lei do PAN, cumprindo uma outra promessa constante do programa eleitoral, 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**, propomos 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 que, cinco anos após a entrada em vigor desta futura lei, a Assembleia da República tenha de fazer uma avaliação de fundo sobre o sistema e, eventualmente, se o considerar necessário, revê-lo. (...)

Em **sexto e último lugar**, 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 atividade de representação de grupos de**

¹ Em parecer ao Projecto de Lei n.º 253/XIV (PS), disponível em:

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953565a4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938774f475a6c4e4749784d4331684d4446b354c5452694e6a59744f44446684e5330314e6d4e694e6d56684d4446b344e4467756347526d&fich=08fe4b10-a099-4b66-81a5-56cb6ea09848.pdf&inline=true>.



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-nos como importante, atendendo ao facto de existirem estudos² 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.

Este projeto de lei procura assim trazer a debate as propostas de regulação do lobbying no nosso país, de criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República, que defendemos no nosso programa eleitoral e que pretendemos que sejam conjugadas e discutidas com as propostas que constam dos projetos de lei que se espera venham a existir no futuro”.

II. Análise

Tal como se reconheceu na exposição de motivos da presente iniciativa legislativa, “O presente projeto corresponde, com algumas alterações³, ao Projetos de Lei n.ºs 181/XIV/1^a e 252/XV/1.^a apresentados pelo PAN”. Os referidos Projetos foram igualmente objeto de apreciação pelo Ministério Público, pelo que se renova a apreciação que relativamente ao mesmo foi formulada.

Salientam-se, na identificação da estrutura da iniciativa apresentada os seguintes artigos.

² Veja-se por exemplo: TIAC (2014), «Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal», TIAC.

³ Entre as quais se inclui a previsão de um período de transição de 180 dias para a implementação deste regime, a previsão de um mecanismo de reclamação que permita a qualquer cidadão denunciar violações das obrigações previstas neste regime, a previsão da acessibilidade e comparabilidade dos dados divulgados *online*, e a consagração de um conjunto de princípios orientadores da aplicação deste regime.



O **artigo 1.º** do referido projeto de Lei definem o seu objeto do seguinte modo "1- 1- *A presente lei estabelece 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 e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e de Lobbies a funcionar junto da Entidade para a Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República.*"

Por seu lado, o **artigo 2.º** identifica como atividades de representação legítima de interesses, designadamente, as seguintes atuações:

- a) *"Contatos sob qualquer forma com as entidades públicas;*
- b) *Envio e circulação, sob qualquer forma, de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições;*
- c) *Organização de eventos, reuniões, conferências ou quaisquer outras atividades de promoção dos interesses representados;*
- d) *Participação em consultas sobre propostas legislativas ou outros atos normativos."*

Quanto à definição das entidades públicas relativamente às quais é exercida essa representação legítima de interesses afirma-se no **artigo 3.º** que "*Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas:*

- a) *A Presidência da República, incluindo as Casas Civil e Militar e o gabinete do Presidente da República;*
- b) *A Assembleia da República, incluindo os seus órgãos, serviços e comissões parlamentares e os respetivos gabinetes de apoio aos Grupos Parlamentares, Deputados únicos representantes de partidos e Deputados não inscritos;*
- c) *O Governo, incluindo os respectivos gabinetes;*



- d) *Os Representantes da República para as Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;*
- e) *Os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, incluindo os respetivos serviços e gabinetes;*
- f) *Os órgãos executivos dos municípios e das entidades intermunicipais, incluindo os respetivos gabinetes;*
- g) *Os órgãos executivos das freguesias com mais de 10 000 eleitores ou com mais de 7 000 eleitores e de 100 km² de área;*
- h) *Os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado;*
- i) *O Banco de Portugal, as entidades administrativas independentes e as entidades reguladoras;*
- j) *Os órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica, bem como os órgãos executivos do sector empresarial local.*

O **artigo 4.º** procede à criação do Registo de Transparência da Representação de Interesses e de Lobbies, nos seguintes termos:

“É criado o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies, com carácter público e gratuito, que funciona junto da Entidade para a Transparência, para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei”.

Por seu lado, o **artigo 5.º** regula o objeto do registo e define as informações que devem ser registada.

O **artigo 10.º** estabelece a criação de um designado “Mecanismo de pegada legislativa”, onde se estabelece o seguinte:

“1- Todas as consultas ou interações, sob qualquer forma, de quaisquer pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos que, sob a forma comercial ou não,



tenham por destinatário uma das entidades públicas referidas nas alíneas b), c) e e) do artigo 3.º, ocorridas na fase preparatória do processo legislativo associado a projetos e a propostas de lei submetidos à Assembleia da República são identificadas obrigatoriamente no formulário cujo modelo consta do anexo II da presente lei, da qual faz parte integrante.

2- Sob pena de rejeição nos termos do Regimento da Assembleia da República, todos os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República são obrigatoriamente acompanhados do formulário referido no número anterior preenchido, que é divulgado na secção de acompanhamento da iniciativa legislativa na página da Assembleia da República na internet.

3- As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de mecanismos de pegada legislativa que assegurem o registo de 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”.

O Projeto de Lei ora analisado não determina, em nossa perspetiva, a necessidade ou pertinência de uma avaliação de natureza técnica por parte do Conselho Superior do Ministério Público. Com efeito, a decisão relativa aos termos em que se procede à regulamentação das interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação de grupos de interesses ou *lobbies*, reveste uma legítima opção política que, todavia, não se enquadra na esfera de competências direta do Ministério Público.



III. Conclusão

A definição de estratégias legislativas com vista a concretizar em instrumentos normativos a necessária transparência dos processos decisórios das entidades públicas, tal como definida nas exposições de motivos da iniciativa legislativa ora apreciada, segue precisamente a mesma linha de atuação e os mesmos fundamentos que as diversas iniciativas legislativas apresentadas sobre a mesma matéria, e que oportunamente foram objeto de apreciação por parte deste Conselho.

Em conformidade com as pronúncias então apresentadas conclui-se que *“o artigo 21.º alínea i) do Estatuto do Ministério Público, dispõe que compete ao Conselho Superior do Ministério Público “Emitir parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça;”*.

*

Eis o parecer do CSMP.

Lisboa, 17 de setembro de 2024