



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

---

**Projeto de Lei nº 189/XV/1.<sup>a</sup>** 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

---

A Assembleia da República, através da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, solicitou a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei nº 189/XV/1.<sup>a</sup> 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

Tal como se verteu nos pareceres elaborados por este Conselho relativamente às anteriores iniciativas legislativas nesta matéria, designadamente a respeito do Projeto de Lei 734/XIII/3<sup>a</sup> e do Projeto de Lei 735/XIII/3<sup>a</sup>, bem ainda como nos Projeto de Lei n.º 30/XIV/1<sup>a</sup>, 73/XIV/1<sup>a</sup> e 181/XIV/1<sup>a</sup>, cumpre antes de mais reconhecer que *“A análise a empreender, tendo em consideração a matéria, afigura-se não dever ser objeto de considerações valorativas que ultrapassem os aspetos de natureza jurídica que possam suscitar dúvidas de constitucionalidade ou legalidade, ou de que resultem possíveis incoerências intrínsecas ou com o sistema jurídico na sua globalidade”*.

Não obstante, procede-se a um breve enquadramento da iniciativa apresentada.



## **Contextualização da Proposta de Lei segundo a sua exposição de motivos**

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

*A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção determina, entre as medidas preventivas que preconiza, que “Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, desenvolver e implementar ou manter políticas de prevenção e de luta contra a corrupção, eficazes e coordenadas, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade”.*

(...)

*A participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas, refletida, desde logo, nos artigos 48.º e 52.º da Constituição, que consagram respetivamente a participação na vida pública e o direito de petição, é um elemento fundamental de qualquer Estado de Direito democrático.*

*A atividade de representação profissional de interesses - melhor conhecida por «lobbying» - constitui uma das formas de reforçar a transparência nas relações entre os entes públicos, de um lado, e os particulares e as instituições da sociedade civil, por outro, e uma forma de trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório.*

(...)



*As principais organizações e instituições internacionais, tais como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou o Pacto Global da Organização das Nações Unidas recomendam aos Estados a adoção de mecanismos de regulação da atividade das entidades que representam interesses legítimos dos cidadãos e das empresas junto dos centros de decisão, em conjunto com a implementação de práticas de transparência.*

*O CHEGA 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.*

*(...)*

*Quando este debate teve lugar pela primeira vez, na XIII Legislatura, ele culminou no Decreto n.º 311/XIII, que, enviado para promulgação, viria devolvido sem promulgação por Sua Excia. o Presidente da República, por 3 razões principais: a falta de obrigatoriedade de declaração de todos os interesses representados, e não apenas dos principais; a omissão da declaração dos proventos recebidos pelo registado no desenvolvimento da actividade; e, o facto de não terem sido incluídas, no âmbito de aplicação da lei, o Presidente da República e as suas Casa Civil e Casa Militar, assim como os Representantes da República nas Regiões Autónomas”.*

## **Análise**

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

O **artigo 1.º** do referido projeto de Lei definem o seu objeto do seguinte modo “1- A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis à interação



*entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses privados e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.*

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

- a) "Contactos sob qualquer forma com as entidades públicas;*
- b) Envio e circulação 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 a Casa Civil e Militar e o gabinete do Presidente;*
- b) A Assembleia da República, incluindo os seus órgãos e comissões parlamentares e os gabinetes de apoio aos Grupos Parlamentares, Deputados únicos representantes de partidos e deputados não inscritos;*
- c) O Governo, incluindo os respetivos gabinetes;*
- d) Os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;*
- e) Os Representantes da República para as Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;*



- f) *Os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado;*
- g) *O Banco de Portugal, as entidades administrativas independentes, as entidades reguladoras;*
- h) *Os órgãos executivos e os serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica, incluindo as entidades intermunicipais, com exceção das freguesias com menos de 10 mil eleitores.*

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

*“As entidades públicas abrangidas pela presente lei ficam obrigadas a, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de um registo de transparência público e gratuito para assegurar o cumprimento das obrigações constantes da presente lei ou a utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) gerido pela Assembleia da República”.*

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

O **artigo 9.º** estabelece a criação de um designado “Mecanismo de pegada legislativa”, onde se estabelece o seguinte:

*“1 – Todas as consultas ou interações no quadro da representação de interesses que tenham por destinatário órgão com competência legislativa ou dotado de direito de iniciativa legislativa e que tenham ocorrido na fase preparatória são identificadas obrigatoriamente no final do procedimento legislativo, em formulário a aprovar pela entidade respetiva, que define igualmente a forma da sua publicitação no seu sítio da internet.*

*2 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de mecanismos específicos de pegada legislativa que assegurem o registo de todas as interações ou*



*consultas, sob qualquer forma, realizadas na fase preparatória das políticas públicas e de atos legislativos e regulamentares, 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 da atividade de representação profissional de interesses assume natureza eminentemente política, ou seja, de 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, que segue precisamente idêntica linha de atuação e os mesmos fundamentos que as diversas iniciativas legislativas apresentadas sobre a mesma matéria, e que foram objeto de parecer deste Conselho.

Nesta conformidade, salienta-se, tal como anteriormente afirmado, o entendimento que não compete à Procuradoria-Geral da República pronunciar-se sobre a oportunidade ou o mérito de soluções legislativas que pretendem regular esta matéria.

Em síntese, e em conformidade com os pareceres do CSMP apresentados relativamente a iniciativas legislativas que não cabem diretamente na esfera de competências direta do Ministério Público. Deverá concluir-se que, tal como preceituado no artigo 21.º alínea i) do Estatuto do Ministério Público, onde se dispõe que compete ao Conselho Superior do Ministério Público *“Emitir parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

## **Conclusão**

Nesta conformidade, não obstante a importância objetiva da matéria em análise, o certo é que a mesma não contende com matérias de organização judiciária e de administração da justiça, que tenham repercussão no conteúdo funcional do Ministério Público, e nessa medida considera-se que sobre as mesmas não cumpre tomar qualquer posição valorativa ou sequer questionar a oportunidade e pertinência das mesmas.

Eis pois, o parecer do CSMP.

\*

Lisboa, 05/08/2022