

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

### PARECER

**PROJETO DE LEI n.º 30/XIV/1ª (CDS-PP) - “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*LOBBYING*)”**

**PROJETO DE LEI n.º 73/XIV/1ª (PSD) - “Regulamentação do *lobbying*”**

**PROJETO DE LEI n.º 181/XIV/1ª (PAN) - “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)”**

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### I. a) Nota introdutória

As iniciativas em apreço foram apresentadas na Legislatura em curso por na anterior não ter podido ocorrer a promulgação do Decreto n.º 311/XIII, que teve origem nos Projetos de Lei n.ºs 225/XIII - *Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (“Lobbying”)*, do grupo parlamentar do CDS-Partido Popular, 734/XIII - *Aprova o regime da atividade profissional de mediação na representação de interesses*, e 735/XIII - *Aprova o regime de registo de entidades privadas que realizam representação de interesses*, do grupo parlamentar do Partido Socialista, e 1053/XIII - *Regulamentação do Lobbying*, do grupo parlamentar do Partido Social Democrata, iniciativas que foram aprovadas em votação final global, com os votos a favor do PS e do CDS-PP, a

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

abstenção do PSD e de um Deputado do PS e os votos contra dos restantes grupos parlamentares, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira.

Com efeito, em 12 de julho de 2019, na parte final da XIII Legislatura, o Presidente da República devolveu à Assembleia da República, sem promulgação, o Decreto n.º 311/XIII em causa, sobre *regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da assembleia da república*. Fundamentando o veto, a mensagem endereçada ao Parlamento começou por exprimir concordância com a necessidade de lei enquadradora, nos seguintes termos:

“Não é solução que corresponda ao imperativo da transparência de um Estado de Direito Democrático agir como se não existissem grupos de pressão organizados e com os seus representantes devidamente remunerados, para influenciarem ações ou omissões dos titulares de cargos políticos e de outros cargos públicos. Deve, pois, disciplinar-se legalmente essa realidade, para lhe impor a máxima transparência possível”.

Quanto aos termos do regime a consagrar, o Presidente da República manifestou opinião favorável a que na ordem jurídica portuguesa passem a vigorar “regras similares às constantes do Acordo Interinstitucional que regula a matéria nas três principais Instituições da União Europeia e que mereceu, em 2014, voto favorável de 646 dos Eurodeputados, de todos os partidos, incluindo todos os portugueses”.

Três aspectos do regime aprovado pela AR mereceram apreciação crítica por parte do Presidente da República:

- a) “não se exigir a declaração, para efeitos de registo, de todos os interesses representados, mas apenas dos principais, o que permite que sempre possa o representante de um interesse invocar não se tratar de um interesse principal o que o levou a exercer a sua atividade junto de titular de cargo político ou outro cargo público;”

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

- b) “a total omissão quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registado, pelo facto da representação de interesses”. No entendimento do PR, dever-se-ia “exigir, pelo menos, o mínimo de declaração obrigatória das remunerações recebidas pelos representantes registados pelo facto da sua atividade, sejam eles pessoas coletivas, sejam pessoas singulares. O mesmo é dizer, declaração da origem dos rendimentos de tal atividade. Quanto às pessoas coletivas, nem sequer “se obriga à comunicação das respetivas contas anuais e estrutura acionista, e, às pessoas singulares, se impõe a comunicação da matéria tributável relacionada com a sua atividade de representação de interesses”.
- c) A terceira omissão, tida por mais importante, decorreu do facto de o decreto não abranger o Presidente da República, as suas Casa Civil e Casa Militar, assim como os Representantes da República nas Regiões Autónomas e respetivos gabinetes.

Nesta sequência, os grupos parlamentares do PS e do CDS-PP apresentaram uma proposta de alteração aos artigos 3.º e 5.º do Decreto n.º 311/XIII, propostas estas que submetidas a votação na especialidade, em sede de reapreciação em Plenário, foram rejeitadas, com os votos contra do PSD, BE, PCP e Os Verdes, os votos a favor do PS, CDS-PP, do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e da Deputada do PSD Margarida Balseiro Lopes e a abstenção do PAN.

Na atual legislatura, o propósito de regulamentação da atividade de representação de interesses foi retomado. Assim, os cinco Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.<sup>a</sup> – “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*Lobbying*)”, tendo esta iniciativa dado entrada a 31 de outubro de 2019, foi admitida a 6 de novembro.

Por sua vez, três Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata<sup>1</sup>, apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 73/XIV/1.<sup>a</sup> – “Regulamentação do *Lobbying*”, que deu entrada a 13 de novembro de 2019 e foi admitida admitida a 19 de novembro.

---

<sup>1</sup>Igualmente pertencentes à Juventude Social Democrata, como consta da exposição de motivos.

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

Os quatro Deputados do Grupo Parlamentar do PAN, Pessoas-Animais-Natureza, apresentaram, por sua vez o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (PAN) - “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)”. A proposta legislativa deu entrada a 20 de janeiro de 2020, tendo sido admitida a 27 de janeiro.

Todas as iniciativas, após serem anunciadas, baixaram na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

A Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados designou o Deputado signatário do presente relatório como relator dos pareceres relativos às três iniciativas que, tendo em conta a coincidência de âmbito, se elabora conjuntamente.

### I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O projecto de lei n.º 30/XIV/1ª (CDS-PP) amplia o âmbito de aplicação acolhendo soluções na linha aventada pelo Presidente da República quanto à revelação de rendimentos e contas da actividade desenvolvida. Idêntica é a opção constante do projecto do PSD.

Distinto no objecto e âmbito, o projecto de lei do PAN não se limita a retomar o teor do decreto vetado na Legislatura anterior, visando antes reabrir o debate sobre temas constantes da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de Setembro, que aprovou o Estatuto da Entidade para a Transparência e procedeu à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional e à décima quarta alteração do Estatuto dos Deputados. No que diz respeito às objeções constantes da mensagem presidencial o artigo 5.º alvitra a seguinte solução normativa:

*“1- Sempre que possível o registo de transparência referido no número anterior contém obrigatoriamente as seguintes:*

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

*a) Informações gerais:*

- I. Nome da entidade, morada, telefone, correio electrónico e sítio na Internet;*
- II. Nome dos titulares dos órgãos sociais e capital social;*
- III. Enumeração de todos os interesses representados e dos sectores de actividade em que ocorrerá a representação de interesses e de lobbies;*
- IV. Nome da pessoa singular responsável pela actividade de representação de interesses e de lobbies, quando exista;*
- V. Número de pessoas singulares que sendo seus prestadores de serviços ou trabalhadores subordinados participam em actividades de representação de interesses e de lobbies e a percentagem de tempo despendido por cada uma dessas pessoas na realização de tais actividades, tendo por referência a respectiva actividade a tempo inteiro;*
- VI. Enumeração de todas as pessoas afectas à entidade que tenham sido titulares de cargos políticos e altos cargos públicos nos dez anos anteriores à data do registo ou da sua actualização;*
- VII. Enumeração de todos os subsídios ou apoios financeiros recebidos de instituições da União Europeia ou de entidades públicas nacionais no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da actualização.*

*b) Informações específicas relativamente aos representantes de interesses de terceiros:*

- I. O volume de negócios imputável à actividade de representação de interesses ou de lobbies no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da actualização;*
- II. A enumeração de todos os clientes por conta dos quais a actividade de representação é realizada;*
- III. As receitas anuais provenientes dos clientes por actividades de representação, que são repartidas de acordo com as seguintes categorias:*
  - Inferior a 50 000 euros;*
  - Superior a 50 000 euros e inferior a 100 000 euros;*

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

- Superior a 100 000 euros e inferior a 200 000 euros;

- Superior a 200 000 euros e inferior a 500 000 euros;

- Superior a 500 000 euros.

c) *Informações específicas relativamente aos demais representantes de grupos de interesses ou de lobbies:*

I. *O volume anual de despesa imputável à actividade de representação de interesses ou de lobbies no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da actualização;*

II. *Uma estimativa dos custos anuais relacionados actividade de representação de interesses ou de lobbies.*

Reabre-se também o debate sobre incompatibilidades e impedimentos através de um artigo 6.º com a redacção seguinte:

### ***“Artigo 6.º***

#### ***Incompatibilidades e impedimentos***

1- *Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a actividades de representação de interesses junto da pessoa colectiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de quatro anos contados desde o fim do seu mandato.*

2- *Para efeitos da presente lei, a actividade de representação de interesses ou lobbies, a qualquer título, é incompatível com:*

a) *A titularidade de cargo político, alto cargo público ou cargos equiparados;*

b) *O exercício de funções nos gabinetes dos titulares de cargos políticos;*

c) *A existência de uma relação conjugal, de uma união de facto, de uma relação de parentesco em linha recta ou de uma relação de afinidade em linha recta até ao 2.º grau com titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou cargos equiparados.*

Pretende-se ainda a consagração da expressão “pegada legislativa” para designar os mecanismos de transparência fixados pelo diploma e comete-se à Entidade da Transparência a missão de fiscalizar a aplicação da lei, nos seguintes termos:

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

*“A Entidade para a Transparência, após consulta das entidades públicas e de associações da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de transparência, elabora e publica anualmente um relatório sobre o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as actualizações, as dificuldades encontradas na sua aplicação e sugestões para a sua melhoria no futuro” (artigo 13.º).~*

A alteração proposta ao artigo 28.º do Estatuto dos Deputados visa determinar que *“Os antigos deputados que se que se dediquem a título profissional a actividades de representação de grupos de interesses ou lobbies ou de representação de carácter geral directamente relacionadas com o processo decisório da Assembleia da República não podem, enquanto durarem essas actividades, beneficiar da facilidade de acesso [às instalações da AR].”*

### **I. c) Enquadramento constitucional e legal**

Todos os projectos são apresentados ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o direito de iniciativa legislativa.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

As iniciativas tomam a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, são precedidas de exposição de motivos e têm uma designação que pode com vantagem ser idêntica à aprovada na Legislatura anterior, embora reflectindo a ampliação do universo abrangido.

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que os projectos não infringem princípios e regras constitucionais e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 17.º do projeto de lei 181/XIV, sob epígrafe inexacta (“norma transitória) prevê a avaliação do impacto legislativo do diploma pela Assembleia da República, e respetiva revisão no prazo de cinco anos sobre a sua entrada em vigor.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Os títulos das iniciativas legislativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conformes ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*, podendo e devendo ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Como assinalam as Notas Técnicas de acordo com as regras de legística formal, na redação normativa de atos internos deve utilizar-se a língua portuguesa, pelo que importa encontrar em sede de especialidade vocábulos adequados em língua portuguesa. Devem também ser rigorosamente cumpridas as regras sobre as menções à legislação alterada.

### PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O articulado depurado na XIII Legislatura após muitos meses de debate reúne condições para colmatar uma lacuna anacrónica que tem facilitado suspeições de carácter difuso e abrangente sobre a alegada falta de empenhamento das instituições democráticas no combate à corrupção.

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

Tal qual resultou do debate até hoje feito, o articulado implica uma mudança significativa e com tais implicações organizativas que a opção de compromisso prevista (multiplicidade de registos) é adequada e realizável a curto prazo. A centralização de competências na Entidade da Transparência a instalar futuramente comprometeria a execução das difíceis missões que lhe cabem. Cabe à AR responsabilidade de analisar a aplicação da lei.

A alteração ao artigo 28.º do Estatuto dos Deputados (restrição de acesso à AR de antigos deputados empenhados em actividades do tipo das agora reguladas) visa alguma eventual situação futura, uma vez que o fenómeno não foi até à data detectado no Palácio de S. Bento.

### PARTE III – CONCLUSÕES

Nestes termos a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados emite o seguinte

#### PARECER

os:

- Projeto de Lei n.º 30/XIV/1ª (CDS-PP) - “Regulamenta a atividade de representação profissional de interesses (*LOBBYING*)”;
- Projeto de Lei n.º 73/XIV/1ª (PSD) - “Regulamentação do lobbying”;
- Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (PAN) - “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)”;

em apreço reúnem as condições regimentais para serem apreciados em Plenário.

## COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

### PARTE IV – ANEXOS

Análise de direito comparado, consultas e contributos, avaliação prévia de impacto e Enquadramento bibliográfico consta de anexo da exclusiva responsabilidade dos autores da Nota Técnica remetida com o presente relatório e parecer. ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 19 de fevereiro de 2020

**O Deputado Relator**



**(José Magalhães)**

**O Presidente da Comissão**



**(Jorge Lacão)**